

Klimaforhandlingene i København

USAs betydning analysert gjennom to-nivå spill

Marthe Hårvik Austgulen



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2010

Forord

Denne studien skylder mange en stor takk. Først av alt vil jeg takke min veileder Steinar Andresen for god veiledning, oppmuntrende ord og et godt samarbeid ved innsamling av datamaterialet til denne studien. Veiledningen har foregått høst 2009 og vår 2010.

En like stor takk må rettes til Fridtjof Nansens Institutt (FNI) for finansiell støtte, kontorplass og et inkluderende faglig og sosialt fellesskap. Spesielt vil jeg takke globalprogrammet for gode faglige innspill, og til alle i ”stallen” for mange hyggelige og inspirerende kaffepauser. En stor takk rettes også til Inga Fritzen Buan som har lest og gitt nyttige tilbakemeldinger på oppgaven. Det har vært utrolig inspirerende å få være en del av FNIs fellesskap gjennom skrivingen av denne oppgaven.

Videre vil jeg takke UNIFOR for finansiell støtte som gjorde det mulig å foreta deler av datainnsamlingen i Washington D.C. Takk også til Tora Skodvin ved CICERO som sammen med Steinar Andresen lot meg delta på flere intervjuer i Washington D.C., og som senere tok seg tid til å diskutere oppgaven med meg. Videre vil jeg takke alle informantene til denne studien som tok imot meg med vennlige og åpne sinn. Takk for deres velvillighet, tid og ikke minst kunnskap.

En stor takk rettes også til Kjersti Bartnæs Rygg for korrekturlesning og for at du er en god venn. Takk til Kadri Tammur og Jon Sigurd Kvello som har lest deler av oppgaven. Takk også til mine foreldre Leif Austgulen og Grethe Hårvik som har vært god støtte gjennom hele studietiden. Sist men ikke minst ønsker jeg å takke min samboer Tor-Erik Wold Ingebretsen for all støtte og oppmuntring du har gitt meg under arbeidet med denne oppgaven, og for tålmodigheten du har vist gjennom hele mitt studieløp.

Alle gjenværende feil, unøyaktigheter og mangler er selvfølgelig mitt eget ansvar.

Lysaker, 24.06.2010
Marthe Hårvik Austgulen

Innhold

1. INNLEDNING.....	1
1.1. FORMÅL, FORSKNINGSSPØRSMÅL OG STUDIENS BEGRENSNINGER	2
1.1.1. <i>Studiens formål</i>	2
1.1.2. <i>Forskningsspørsmål</i>	3
1.1.3. <i>Studiens begrensinger</i>	3
1.2. LITTERATURGJENNOMGANG	4
1.3. FREMGANGSMÅTE	7
1.4. OPPBYGGING AV OPPGAVEN	7
2. ANALYTISK PERSPEKTIV	9
2.1. INNLEDNING	9
2.2. INTERNASJONALE FORHANDLINGER: SPILLET MELLOM DET NASJONALE OG DET INTERNASJONALE NIVÅET. 9	
2.3. DET NASJONALE VINNERSETTET	10
2.4. DET NASJONALE VINNERSETTETS BETYDNING FOR DE INTERNASJONALE FORHANDLINGENE	11
2.5. AVTALEFELTET I DE INTERNASJONALE FORHANDLINGENE	11
2.6. HVA BESTEMMER STØRRELSEN PÅ DET NASJONALE VINNERSETTET?	13
2.6.1. <i>Distribusjonen av makt og preferanser på det nasjonale nivået</i>	13
2.6.2. <i>Politiske institusjoner på nivå II: reglene for ratifikasjon og implementering av internasjonale avtaler</i>	15
2.6.3. <i>Statsmennenes strategier på nivå I</i>	16
2.7. MAKTRELASJONER I FORHANDLINGENE	17
2.8. OPPSUMMERING	18
3. FORSKNINGSDESIGN, METODE OG KILDER.....	20
3.1. FORSKNINGSDESIGN	20
3.1.1. <i>Casestudie som forskningstilnærming</i>	20
3.1.2. <i>Implikasjoner av forskningsdesignet</i>	22
3.1.3. <i>Validitet og reliabilitet</i>	23
3.2. KILDER, KILDEKRITIKK OG METODE.....	23
3.2.1. <i>Måling av stemmegivning for å identifisere interesser</i>	24
3.2.2. <i>Intervju som metode</i>	25
3.2.3. <i>Gjennomføringen av forskningsintervjuene</i>	26
4. FRA STOCKHOLM TIL KØBENHAVN	29
4.1. INNLEDNING	29
4.2. POLITISKE TILTAK FOR Å BEGRENSE KLIMAENDRINGENE	29
4.2.1. <i>Fra Stockholm til Rio</i>	29
4.2.2. <i>Forhandlingene frem mot Kyoto-protokollen</i>	30
4.2.3. <i>Kyoto-protokollen</i>	31

4.2.4. Veien videre fra Kyoto	32
4.2.5. COP-13: starten på forhandlingene om en ny internasjonal avtale	33
4.2.6. Forhandlingene frem mot København	34
4.2.7. Klimatoppmøtet i København	38
4.3. OPPSUMMERING	40
5. UTFORMINGEN AV USAS POSISJON – DET POLITISKE SYSTEMET	41
5.1. INNLEDNING	41
5.2. POLITISKE INSTITUSJONER – FØRINGER FOR DEN NASJONALE BESLUTNINGSPROSESSEN	41
5.2.1. Regler for ratifikasjon av internasjonale avtaler	41
5.2.2. Den nasjonale lovgivningsprosessen	42
5.3. PRESIDENTENS ROLLE I DE NASJONALE OG DE INTERNASJONALE FORHANDLINGENE	43
5.4. KONGRESSEN	45
5.4.1 Sammensetningen av kongressen	45
6. DET NASJONALE SPILLET OM USAS KLIMAPOLITIKK	47
6.1. INNLEDNING	47
6.2. OPINIONENS HOLDNING	47
6.2.1. Utviklingen i amerikanernes holdning til global oppvarming	48
6.3. PRESIDENTENS POSISJON OG ROLLE	52
6.3.1. Energisikkerhet og klimaendringer på agendaen: Obama som agendasetter	52
6.3.2. Obamas strategier på det internasjonale nivået	54
6.4. KLIMADEBATTEN I KONGRESSEN I 2009	56
6.4.1. Klimadebatten i representantenes hus: The American Clean Energy and Security Act	57
6.4.2. Klimadebatten og prosessen i senatet	61
6.4.3. Konkurransesituasjonen i forhold til Kina	66
6.4.4. Eksterne årsaker som påvirket USAs forhandlingsposisjon	67
6.5. UTFORMINGEN AV USAS POSISJON – ULIKE ÅRSAKER	68
6.6. USAS FORHANDLINGSPOSISJON	70
6.7. OPPSUMMERING	71
7. DET INTERNASJONALE SPILLET: BETYDNINGEN AV USAS POSISJON	73
7.1. INNLEDNING	73
7.2. NØKKELAKTØRENE INNGANGSPOSISJONER – HVILKET MULIGHETSROM EKSISTERTE?	73
7.2.1. Målet for klimatoppmøtet i København	74
7.2.2. Interesser og posisjoner	74
7.2.3. Fantes det et mulighetsrom for en avtale i tråd med Bali-mandatet?	76
7.3. HVA SKJEDDE I KØBENHAVN?	79
7.4. USAS BETYDNING FOR FORHANDLINGENE	81
7.4.1. Vinnersettets betydning – makt og strategi i forhandlingene	81
7.4.2. USAs strategier i forhandlingene	83

7.4.3. Troverdighetsproblemer	85
7.5. STATSLEDERNES BETYDNING FOR FORHANDLINGENE	87
7.6. KØBENHAVN-AVTALEN SAMMENLIGNET MED USAS POSISJON	90
7.7. OPPSUMMERING	92
8. AVSLUTNING	93
8.1. INNLEDNING	93
8.2. PROBLEMSTILLING OG ANALYSERESULTATER	93
8.3. METODOLOGISKE OG TEORETISKE VALG, BEGRENSNINGER VED DESIGN	95
8.4. IMPLIKASJONER AV STUDIEN, VIDERE FORSKNING.....	98
9. LITTERATUR OG KILDER	99
9.1. INTERVJUER	99
9.2. LITTERATUR	99
APPENDIKS A: OM INTERVJUOBJEKTENE OG DERES ORGANISASJON	112

Tabeller og figurer

Tabell 1: Utslipp av CO ₂	2
Tabell 2: Politiske tiltak mot klimaendringer: tidslinje	37
Tabell 3: Essensielle elementer ved København-avtalen	39
Tabell 4: Utvikling i amerikanernes holdninger til global oppvarming fra 1997 til 2010	48
Tabell 5: Stemmegivning i handels- og energikomiteen i representantenes hus.....	58
Tabell 6: Stemmegivning over H.R. 2454 i representantenes hus.....	59
Tabell 7: Viktige forslag til klimalov i de ulike komiteene i senatet i 2009	61
Tabell 8: Stemmegivning over forslag til energilov i naturressurs- og energikomiteen i senatet.	63
Tabell 9: Sammendrag av EU, Kina og USAs forslag til utslippsreduksjon.....	77
Figur 1: Illustrasjon av hvordan partenes ulike vinnersett kan skape et forhandlingsrom i forhandlinger mellom tre aktører	12
Figur 2: Stater med stor kull- og/eller oljeproduksjon, markert med blått.	46
Figur 3: Holdning til global oppvarming fordelt på partiidentifikasjon (Gallup Poll 2009c)	50

Forkortelser

AOSIS:	Alliance of Small Island States
AWG-KP:	Ad Hoc Working Group on Further Commitments by Annex I Parties to the Kyoto Protocol
AWG-LCA:	Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action
BATNA:	Best Alternative To a Negotiated Agreement
CAA:	Clean Air Act
CDM:	Clean Development Mechanism
COP:	Conference of the Parties
EIA:	U.S. Energy Information Administration
EPA:	Environmental Protection Agency
G-8:	Group of Eight
G-20:	Group of Twenty
IPCC:	Intergovernmental Panel on Climate Change
JI:	Joint Implementation
MOP:	Meeting of the Parties
MRV:	Measurement, Reporting and Verification
NAMA:	Nationally Appropriate Mitigation Actions
UNEP:	United Nations Environment Programme
UNFCCC:	United Nations Framework Convention for Climate Change
WMO:	World Meteorological Organization

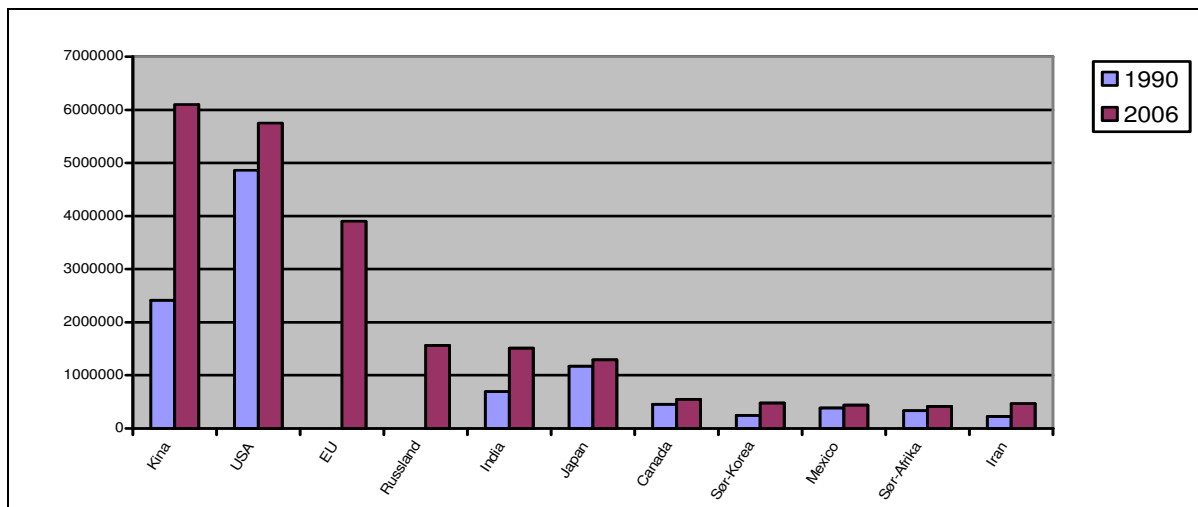
1. Innledning

“A great deal was within our grasp. We managed to capture a certain degree of success, but we should be conscious of the huge challenge that lies ahead of us”
Yvo de Boer, FNs klimasjef, etter København-avtalen var fremforhandlet.

Klimaendringene blir i dag sett på som en av vår tids største miljømessige, økonomiske og samfunnsmessige utfordringer (St. meld 34 2006-2007), og prognoser fra FNs klimapanel (IPCC) fjerde hovedrapport hevder at den globale gjennomsnittstemperaturen vil øke med mellom 1.1 og 6.4 grader i løpet av dette århundret, avhengig av den fremtidige utslippsutviklingen (IPCC 2007a). IPCC anbefaler at den globale temperaturøkningen ikke bør overstige 2 grader, og for å nå dette målet må utslippene av klimagasser¹ nå sin topp senest i 2015, og innen 2050 må de globale utslippene reduseres med mellom 50% og 85% fra 2000-nivå. Klimaproblemet er en global utfordring som krever global handling. Løsningen på problemet knyttes ofte til behovet for sterke internasjonale forpliktende avtaler, hvor partene blir pålagt å redusere sine utslipp (St. meld 34 2006-2007). Hittil har det blitt inngått to internasjonale klimaavtaler: FNs rammekonvensjon for klimaendringer i Rio i 1992 og Kyoto-protokollen i 1997. Kyoto-protokollen har imidlertid blitt sett på som relativt mislykket siden de miljømessige fordelene ved avtalen i beste tilfelle ville være moderate (Aldy og Stavins 2007:12; Buchner og Carraro 2006:64). En av de viktigste årsakene til at Kyoto-protokollens miljømessige fordeler er liten, er at land med store utslipp av klimagasser ikke har ratifisert avtalen, som USA, eller står uten utslippsforpliktelser, som Kina. Sammen med EU står USA og Kina i dag for over halvparten av de globale utslippene av klimagasser, og blir dermed sett på som *pivotal* parter i en fremtidig klimaavtale. I desember 2009 møttes partene under klimakonvensjonen igjen til et nytt klimatoppmøte i København, hvor målet var å komme frem til en ny internasjonal avtale som skal tre i kraft før Kyoto-protokollens første forpliktelsesperiode utløper i 2012. Et viktig mål for den nye avtalen er at landene som står for de største utslippene av klimagasser skal være inkludert i avtalen, for å sikre avtalens effektivitet. Som vist i tabell 1 utmerket Kina, USA og EU seg som aktørene med de største

¹ Når vi snakker om klimagasser, fokuserer vi gjerne spesielt på karbondioksid (CO₂), metan (CH₄), lystgass (N₂O) og fluorgassene Hydrofluorkarboner (HFK), Perfluorkarboner (PFK) og Svovelheksafluorid (SF₆). Disse gassene er både viktige klimagasser og konsentrasjonene av disse gassene i atmosfæren påvirkes av menneskelig aktivitet. Siden over 70% av de globale klimagassutslippene består av CO₂, brukes ordene ”klimagassutslipp” og ”CO₂-utslipp” om hverandre. (Miljøstatus i Norge 2010).

utslippene av klimagasser i 2006. De globale utslippene av klimagasser økte i perioden mellom 1990 og 2006 med over 30%.



Tabell 1: Utslipp av CO₂²

Representanter fra over 190 land samlet seg i København, og i løpet av konferansen var 120 statsledere tilstede i forhandlingene. Forventningene var store og ble av Storbritannias daværende statsminister, Gordon Brown, omtalt som "the most important conference since the Second World War" (i Rapp m.fl. 2010). Til tross for den store oppmerksomheten og det høye antallet statsledere som deltok på toppmøtet var skuffelsen stor da forhandlingene kulminerte i København-avtalen på to og en halv side. København-avtalen karakteriseres av at den er uforpliktende og består av vage formuleringer og tilnærminger til de sentrale forhandlingspunktene fra Bali-mandatet. Hvorfor klarte ikke verdens ledere å forhandle frem en avtale som var i tråd med Bali-mandatet som ble fremforhandlet to år tidligere og som var i tråd med IPCCs anbefalinger? Dette spørsmålet danner utgangspunktet for denne studien.

1.1. Formål, forskningsspørsmål og studiens begrensninger

1.1.1. Studiens formål

Siden USA karakteriseres som en av klimaregimets viktigste aktører, vil studien begrenses til å studere USAs betydning for utfallet av toppmøtet i København. USA har tradisjonelt vært en lite konstruktiv aktør i de internasjonale klimaforhandlingene, og som vi skal se i kapittel 4, har USA bidratt til å gjøre tidligere klimaavtaler mindre ambisiøse. USAs president, Barack Obama, som ble valgt i 2008 står for en helt annen klimapolitikk enn sin forgjenger,

² Tabell 1. viser utslipp av CO₂ målt i tusen tonn for de største utslippslandene/regionene i 1990 og 2006. Tallene er hentet fra FNs statistikk for tusenårsårene:
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=749&crid=>

og på grunn av dette var forventningene til USA i forkant av det femtende partsmøtet spesielt store. Det er dermed både faglig interessant og aktuelt å studere hva som avgjør USAs posisjoner, og hvilken betydning disse posisjonene hadde i København i 2009. Studiens formål er dermed å bidra til å forklare København-avtalen med utgangspunkt i USAs posisjon og rolle i klimaforhandlingene. Et mål for studien er videre å bidra med kunnskap om hva som må til for å endre USAs posisjon i forhandlingene og hvordan en slik endring kan påvirke forhandlingene på det internasjonale nivået.

1.1.2. Forskningsspørsmål

Forskningsspørsmålet presenterer studiens fokus og danner utgangspunktet både for innsamling av datamateriale, og for studiens og analysens struktur. Denne studiens forskningsspørsmål er todelt og lyder som følger:

- *Hvorfor inntok USA sin forhandlingsposisjon til partsmøtet i København?*
- *Hvilke implikasjoner fikk denne posisjonen for forhandlingene og for utfallet av forhandlingene på det internasjonale nivået?*

Disse forskningsspørsmålene er nært knyttet til hverandre, men krever en analyse på to nivåer, det nasjonale og det internasjonale. Denne typen studier er både faglig relevant og interessant, fordi bedre kunnskap om og forståelse av hva som påvirker USAs forhandlingsmandat, kan bidra til å gjøre det enklere å designe en avtale som er akseptabel for flere parter, og dermed oppnå større deltakelse og følgelig større effektivitet i en fremtidig internasjonal klimaavtale.

1.1.3. Studiens begrensinger

Denne studien har tre hovedbegrensninger. For det første vil studien som nevnt begrenses til USAs rolle og betydning i de internasjonale klimaforhandlingene. Dette gjøres delvis på grunn av studiens omfang, og delvis fordi USA utvilsomt er en svært viktig aktør i de internasjonale klimaforhandlingene. En bedre forståelse av deres posisjon kan bidra til en bedre forståelse av klimaforhandlingene i sin helhet. For det andre begrenses studien av den nasjonale beslutningsprosessen til å omfatte debatten i 2009 og til å omhandle det føderale beslutningsnivået. Dette gjøres fordi Obama, som stod for en annen tilnærming til klimapolitikken enn sin forgjenger ble innsatt som president i januar 2009, og fordi det er på det føderale nivået den formelle beslutningsprosessen om USAs lovgivning og USAs posisjon i de internasjonale forhandlingene blir tatt. Å begrense analysen både i *tid* og *omfang* gjør den

tilgjengelige informasjonen håndterbar. Denne begrensningen er imidlertid ikke uproblematisk. Tidligere forskning har viet stor oppmerksomhet til lobbygrupper og store industriers betydning for utformingen av USAs nasjonale klimapolitikk, og disse gruppene har utvilsomt stor betydning for politikkutformingen. Det er imidlertid utenfor denne studiens omfang å studere beslutningsprosessen på mikronivå, og jeg vil dermed noe forenklet slutte at disse interessene i stor grad reflekteres i de sentrale beslutningstakernes interesser. For det tredje begrenses analysen av forhandlingene på de internasjonale forhandlingene til å omfatte USAs posisjons innvirkning på den internasjonale debatten. For å kunne si noe om USAs betydning er det imidlertid nødvendig å studere deres posisjon i forhold til de andre viktige aktørene på det internasjonale nivået. På grunn av plasshensyn vil jeg begrense analysens omfang til å omfatte EU og Kinas posisjoner, siden det kan argumenteres for at disse tre aktørene er *pivotal* i klimasamarbeidet, og at dersom en enighet blir inngått mellom de tre største aktørene vil de andre partene til forhandlingene måtte akseptere dette utfallet. For å sette denne studien i kontekst og dermed begrunne den valgte tilnærmingen til forskningsspørsmålet, vil jeg videre kort presentere den eksisterende litteraturen om, og tilnærmingene til, studier av internasjonalt samarbeid og regimer.

1.2. Litteraturgjennomgang

Det eksisterer allerede mye litteratur som behandler utfordringene og mulige løsninger i forhold til internasjonalt samarbeid generelt og om miljøproblemer og klimaproblemet spesielt. Når det gjelder studier av internasjonalt (miljø)samarbeid kan litteraturen grovt sett deles i to overordnede deler: Den første er regimeteoretiske tilnærminger, mens den andre delen er forhandlingsteoretiske tilnærminger. I dette avsnittet vil jeg først presentere disse ulike tilnærmingene, og deretter presentere ulike tilnærminger til studier av amerikansk klimapolitikk.

Regimeteorien fokuserer på hva som påvirker internasjonale regimers effektivitet, hvorfor regimer blir til og internasjonale regimers rolle i det internasjonale systemet (se bl.a. Barrett 2003, 2007; Breitmeier m.fl. 2006; Chayes og Chayes 1993; Downs m.fl. 1996; Hovi 2009; Haas 1990; Miles 2002; Mitchell 1994; Underdal 2002; Young 1996, 2008). Den regimeteoretiske litteraturen er omfattende og inkluderer ulike ontologiske og epistemologiske tilnærminger til vitenskapen, og kan grovt deles inn i *interessebasert*, *maktbasert* og *kunnskapsbasert* teori om internasjonale regimer. I hovedsak presenterer denne litteraturen ulike svar på hvorfor regimer dannes, hva som gjør dem effektive og deres betydning i det internasjonale systemet. Til tross for ulike oppfatninger, kan nok denne

gruppen enes om at et internasjonalt regimes effektivitet er avhengig av høy deltakelse, dype forpliktelser og høy etterlevelse. Det er regimets *design* som i stor grad er avgjørende for regimets effektivitet, og regimets design påvirkes av faktorer som blant annet *problemets karakter*. Begrensning av klimaendringene karakteriseres av at det er et globalt fellesgode, som både er ikke-ekskluderende og ikke-rivaliserende, og er vanskelig eller umulig å løse uten internasjonalt samarbeid (Barrett 2007:74). Det er mer politisk og intellektuelt ondartet (malign) enn de fleste andre internasjonale miljøproblemer, og det kreves mer for å finne en effektiv løsning (Underdal 2002:15). Regimeteorien tar utgangspunkt i det internasjonale nivået, med fokus på internasjonale institusjoner og regimer³ for å forklare internasjonalt samarbeid. Internasjonale regimer kan utgjøre en institusjonell ramme for internasjonale forhandlinger, eller selv være gjenstand for slike forhandlinger, som begge var tilfelle for de internasjonale klimaforhandlingene i København.

Videre fokuserer internasjonal forhandlingsteori på de strukturelle forutsetningene og på forhandlingsprosessen som er avgjørende for om et regime etableres og regimets design (se bl.a. Habeeb 1988; Hopmann 1996; Kremenyuk 2002; Sjøstedt 1993; Underdal 2001a; Zartman 2002; Zartman og Rubin 2002). Forhandlinger brukes for å identifisere felles interesser, bringe partene nærmere hverandre og å finne akseptable løsninger på felles utfordringer (Kremenyuk 2002:4). Fred Charles Iklé (1964:4) definerer forhandlinger som “*a process in which explicit proposals are put forward ostensibly for the purpose of reaching agreement on an exchange or on the realization of common interest where conflicting interests are present*”. I litteraturen finnes det mange ulike tilnærminger til studiet av internasjonale forhandlinger. Tidlige studier av forhandlingsprosesser karakteriseres av den realistiske tradisjonen innenfor internasjonal politikk, med fokus på diplomatiet mellom to stater som var drevet av sine nasjonale interesser. Mye av denne litteraturen preges av økonomisk teori, med fokus på enhetlige, rasjonelle aktører som forhandler med hverandre for å realisere sine mål. Senere har et nytt fokus utviklet seg innenfor det liberale paradigmet i internasjonal politikk. I denne tradisjonen er forhandlinger sett på som et redskap, som kan bidra til å løse internasjonale konflikter, og som vil skape gjensidige gevinster. Fokuset er dermed ikke nødvendigvis å “vinne”, men å løse problemer som påvirker relasjonene i en gjensidig avhengig (interdependent) verden (Hopmann 1996:24-25). De internasjonale

³ Den vanligste definisjonen av et internasjonalt regime er “International regimes are defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue area” (Krasner 1982:186).

forhandlingene foregår nødvendigvis på mellomstatlig nivå. Samtidig har forklaringer av internasjonale relasjoner tradisjonelt blitt karakterisert på grunnlag av analysenivået, som avgjør hvor en skal lete etter årsakene til en stats handlinger. Kennet Waltz (1959) skiller mellom forklaringer med utgangspunkt i tre ulike analysenivåer: 1) forklaringer med utgangspunkt i det internasjonale nivået, som tar utgangspunkt i statenes posisjon i det internasjonale systemet og antar at statene er enhetlige; 2) forklaringer med utgangspunkt i det nasjonale nivået som legger vekt på samfunnet, kulturen og det politiske systemet innenfor nasjonalstaten; og 3) forklaringer med utgangspunkt i det individuelle nivået som vektlegger de personlige og psykologiske karakteristikene til de aktuelle statsmennene. En fjerde tilnærming til studiet av internasjonale relasjoner og forhandlinger, er å studere interaksjonen mellom disse nivåene, noe som er gjort mest fremtredende av Robert D. Putnam (1988).

Denne typen inndeling synes også å være treffende i forhold til studier gjort av amerikansk klimapolitikk, som også grovt kan deles i tre deler. Den første delen tar utgangspunkt i det internasjonale nivået og omhandler USAs deltakelse og strategier i de internasjonale forhandlingene (se bl.a. Aldy og Stavins 2007; Andresen og Agrawala 2002; Bang m.fl. 2006; Buchner og Carraro 2006; Chasek 2007; DeSombre 2000; Harris 2000; Hovi og Skodvin 2008; Lisowski 2002; Schreurs 2004). Den andre delen tar utgangspunkt i det nasjonale nivået og analyserer interessegruppers betydning for beslutningsprosessen og betydningen av USAs maktdeling mellom den utøvende, den lovgivende og den dømmende makt for utformingen av klimapolitikken (Bang 2004, 2009, 2010; Fisher 2006; Fisher 2004; Lutsey og Sperling 2008; McCright og Dunlap 2003; Rabe 2008; Skjærseth og Skodvin 2003; Skodvin 2010; Victor 2004). DeSombre (2000) hevder at det er større sannsynlighet for at USA både ratifiserer og implementerer internasjonale avtaler dersom det allerede foreligger en lov på det nasjonale nivået som sørger for implementeringen, og at USA i slike tilfeller i større grad har fungert som leder i de internasjonale forhandlingene. En tredje tilnærming, som i mindre grad er studert, er hvordan beslutningsprosessene på disse nivåene samhandler. Harrison (2007) hevder at beslutninger på det nasjonale nivået, avhenger av nasjonale faktorer som administrasjonens normative forpliktelser og den institusjonelle kapasiteten. På den andre siden hevder Bang (2009) at både ideologi og valgkretsenes interesser, avgjør kongressmedlemmenes interesser i klimapolitikken, som igjen avgjør USAs mandat til de internasjonale forhandlingene. Foruten Bangs analyse er det så vidt meg bekjent, kun gjort to andre studier med utgangspunkt i Putnams to-nivå modell i forhold til USAs klimapolitikk.

Lisowski (2002) studerer hvorfor USA valgte å avvise Kyoto-protokollen, mens Hovi, Sprinz, og Bang (2010) studerer hvordan USAs ratifikasjonsregler påvirket forhandlingene om Kyoto-protokollen.

1.3. Fremgangsmåte

Med denne studien vil jeg derfor bidra til denne mindre studerte tredje tilnærmingen ved å fokusere på samhandlingen mellom forhandlingene på det internasjonale nivået og beslutningsprosessen på det føderale nivået i USA. For å best mulig belyse denne samhandlingen, vil jeg ta utgangspunkt i Putnams to-nivå modell for å strukturere analysen og datainnsamlingen. Putnam argumenterer for at størrelsen på det nasjonale vinnersettet er avgjørende for muligheten til å komme frem til en avtale på det internasjonale nivået. Jeg vil forklare hvorfor USA inntok sin forhandlingsposisjon til COP-15, ved å studere det nasjonale vinnersettet og Obamas strategier på det internasjonale nivået. For å studere interessedistribusjonen på det føderale nivået i USA tar jeg utgangspunkt i tidligere forskning om skillelinjene i amerikansk klimapolitikk (Bang 2009, 2010; Fisher 2006; Fisher 2004; McCright og Dunlap 2003; Skodvin 2010; Skodvin og Andresen 2009). Videre vil studiens andre forskningsspørsmål om hvilke implikasjoner USAs forhandlingsposisjon hadde for de internasjonale forhandlingene belyses ved å diskutere hvorvidt de nasjonale vinnersettene til de tre viktigste aktørene, Kina, USA og EU, overlappet på det internasjonale nivået. I denne delen vil Putnams modell for de internasjonale forhandlingene suppleres med andre sentrale og viktige begreper fra forhandlingsteorien.

Studiens datagrunnlag består hovedsakelig av primærkilder, men for å øke datagrunnlagets validitet vil primærkildene suppleres med ulike sekundærkilder. Primærkildene består av: Data samlet inn gjennom egne intervjuer, lovforslag, stemmegivning over lovforslag, offentlige uttalelser, offisielle referater og rapporter fra klimaforhandlingene og det endelige dokumentet samt tidligere utkast til København-avtalen. I tillegg benyttes sekundærkilder som nyhetsartikler hentet fra tjenesten Energy & Environment Daily og suppleres med informasjon hentet fra den store nyhetsdekningen klimatoppmøtet i København fikk. Videre suppleres datagrunnlaget med allerede foreliggende analyser, hovedsakelig av EU og Kinas posisjoner i klimaforhandlingene.

1.4. Oppbygging av oppgaven

Oppgaven er delt i åtte kapitler. Innledningen har gitt en oversikt over tidligere forskning på området, problemstilling for studien og beskrivelse av gjennomføringen av studien.

Kapittel to redegjør for studiens analytiske perspektiv. I hovedsak presenteres Putnams to-nivå modell. I tillegg presenteres tidligere forskning om skillelinjene i amerikansk klimapolitikk, som fungerer som utgangspunkt for å studere den nasjonale interessedistribusjonen. Videre suppleres denne modellen med sentrale elementer fra forhandlingsteorien. Jeg velger dermed eklektisk fra den foreliggende teorien for å best mulig belyse min case.

I kapittel tre presenteres forskningsdesign, metodebruk og kilder som ligger til grunn for analysen. Jeg vil her redegjøre for de metodiske valgene som er gjort og presentere fremgangsmåten for innsamling av data, med vekt på gjennomføringen av forskningsintervjuene.

Kapittel fire gir en kort presentasjon av de internasjonale klimaforhandlingenes historie, med fokus på USAs rolle. En slik innføring i de internasjonale klimaforhandlingenes historie er nødvendig for å kunne forstå hvorfor USA inntok sin posisjon til forhandlingene i København, og hvordan denne posisjonen påvirket forhandlingene.

I kapittel fem vil jeg kort presentere grunnleggende fakta om USAs regler for ratifisering av internasjonale avtaler og presidentens og kongressens rolle i den nasjonale politikktutformingen. Dette er elementer som er sentrale for analysen i kapittel 6.

I kapittel seks vil jeg analysere utformingen av USAs forhandlingsposisjon med fokus på USAs nasjonale vinnersett, og Obamas strategier i de internasjonale forhandlingene. Jeg vil her vise hva som gjorde at USA inntok sin forhandlingsposisjon til klimatoppmøtet i København.

I kapittel syv vil jeg videre studere hvilke implikasjoner denne forhandlingsposisjonen fikk for forhandlingene på det internasjonale nivået og for utfallet av forhandlingene – København-avtalen. Det synes rimelig å hevde at USA hadde stor betydning både for at en avtale i tråd med Bali-mandatet og IPCCs anbefalinger ikke var mulig, og at en mindre ambisiøs avtale til slutt ble fremforhandlet.

Kapittel åtte er konklusjon med sammenfatning av de viktigste funnene fra analysen, samt en vurdering av studiens teoretiske og metodologiske valg. I tillegg vil jeg trekke frem implikasjoner av resultatene og eventuelle muligheter for videre forskning.

2. Analytisk perspektiv

2.1. Innledning

Formålet med dette kapittelet er å presentere det analytiske perspektivet som gjør det mulig å systematisk diskutere og forklare 1) hvorfor USA inntok sin klimapolitiske posisjon, og 2) hvilke implikasjoner denne forhandlingsposisjonen fikk for de internasjonale klimaforhandlingene i København.

Som vi har sett i kapittel 1 er forhandlingsteori ingen enhetlig teori, men består heller av ulike bidrag som i noen grad bygger på hverandre. Forhandlingsteorien behandler en mengde aspekter ved forhandlingssituasjonen, og for å besvare problemstillingen har jeg valgt å velge eklektisk fra disse bidragene for å best mulig belyse min case. Det mest sentrale teoretiske bidraget som benyttes er Putnams (1988) teori om to-nivå-spill. Putnams modell forsøker å integrere de ulike analysenivåene i en og samme modell, og legger til grunn at en vanskelig kan forstå forhandlingene på det internasjonale nivået uten også å studere forhandlingene på det nasjonale nivået, samt interaksjonen mellom disse nivåene. I dette kapittelet vil jeg presentere Putnams modell, og samtidig koble modellen med andre sentrale og viktige begreper fra forhandlingsteorien. I tillegg vil jeg presentere tidligere forskning på amerikansk klimapolitikk, siden denne forskningen danner utgangspunktet for å studere interessedistribusjonen på det nasjonale nivået.

2.2. Internasjonale forhandlinger: spillet mellom det nasjonale og det internasjonale nivået

Putnams modell legger til grunn at partene i internasjonale forhandlinger må forholde seg til to nivåer samtidig: det internasjonale (nivå I) og det nasjonale (nivå II). På nivå I forhandler de ulike partenes forhandlingsdelegasjoner om en internasjonal avtale, mens på nivå II diskuteres det om avtalen kan ratifiseres eller ikke (Putnam 1988:436). På det internasjonale nivået prøver dermed forhandlerne å forhandle frem en avtale som vil bli akseptert på det internasjonale nivået, mens de samtidig må overbevise beslutningstakerne på det nasjonale nivået om å akseptere og ratifisere den aktuelle avtalen. Modellen legger til grunn at såfremt forhandlingsdelegasjonen har full informasjon om hva som kan bli akseptert på det nasjonale nivået, vil de enten forhandle frem en akseptabel avtale, eller i verste tilfelle forlate forhandlingene. Forhandlingsdelegasjonen forventes dermed å opptre som en agent for beslutningstakerne på det nasjonale nivået. Det er også viktig å merke seg at interaksjonen mellom de to nivåene kan gå begge veier, da dialogen ofte starter på det nasjonale nivået

(Starkey 2005:103). Ingen av nivåene kan dermed overses av de sentrale beslutningstakerne så lenge statene på den ene siden er suverene, mens de på den andre siden står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre (Putnam 1988:434). På det internasjonale nivået forhandles det mellom statslederne og deres forhandlingsdelegasjoner, mens debatten på det nasjonale nivået domineres av politiske partier, nasjonale beslutningstakere, viktige interesseorganisasjoner og den offentlige opinionen. Ifølge Putnam skaper dette spillet på to nivåer en uvanlig kompleksitet, siden en handling som er rasjonell på det ene nivået gjerne ikke er rasjonell eller politisk gjennomførbar på det andre nivået (Putnam 1988:434).

De to stadiene i forhandlingene er dermed ikke adskilt, men foregår som regel parallelt. Det vil sannsynligvis være konsultasjoner på det nasjonale nivået forut for forhandlingene for å danne grunnlaget for partenes forhandlingsposisjoner på det internasjonale nivået. Kravet om ratifikasjon kan dermed også påvirke forhandlingene underveis etter hvilke forventninger og krav aktørene på det nasjonale nivået har til de internasjonale forhandlingene. Et formelt krav til ratifiseringsprosessen på nivå II er imidlertid at en foreløpig avtale på nivå I ikke kan endres på nivå II uten å gjenoppta de internasjonale forhandlingene. Avtalen må derfor godkjennes eller avvises i sin helhet på det nasjonale nivået (Putnam 1988:436-437).

2.3. Det nasjonale vinnersettet

For å klargjøre hva som kan godkjennes på det nasjonale nivået opererer Putnam med begrepet "win-set" (vinnersett). Det nasjonale vinnersettet defineres av Putnam som "the set of all possible Level I agreements that would "win" – that is, gain the necessary majority among the constituents – when simply voted up or down" (Putnam 1988:437). Sagt med andre ord omfatter vinnersettet alle de mulige løsningene i de internasjonale forhandlingene som kan bli akseptert på det nasjonale nivået gjennom den aktuelle ratifiseringsprosessen. Putnam fremhever at ratifikasjonen av en avtale kan ta flere former: det kan innebære en formell ratifiseringsprosess, men det refererer generelt til den beslutningsprosessen på det nasjonale nivået som er nødvendig for å implementere en avtale som er fremforhandlet på det internasjonale nivået. Siden de internasjonale klimaforhandlingene tar sikte på å fremforhandle en forpliktende avtale, vil jeg i denne studien forholde meg til de formelle ratifiseringsprosedyrene på det nasjonale nivået i USA.

En stats nasjonale vinnersett avgjøres dermed ifølge Putnam av hovedsakelig tre faktorer: 1) distribusjonen av makt og preferanser på nivå II; 2) politiske institusjoner, som de formelle ratifiseringsprosedyrene på nivå II; og 3) statsmennenes strategier på det internasjonale

nivået. Før jeg presenterer disse uavhengige variablene for en stats vinnersett, vil vinnersettets betydning i de internasjonale forhandlingene presenteres.

2.4. Det nasjonale vinnersettets betydning for de internasjonale forhandlingene

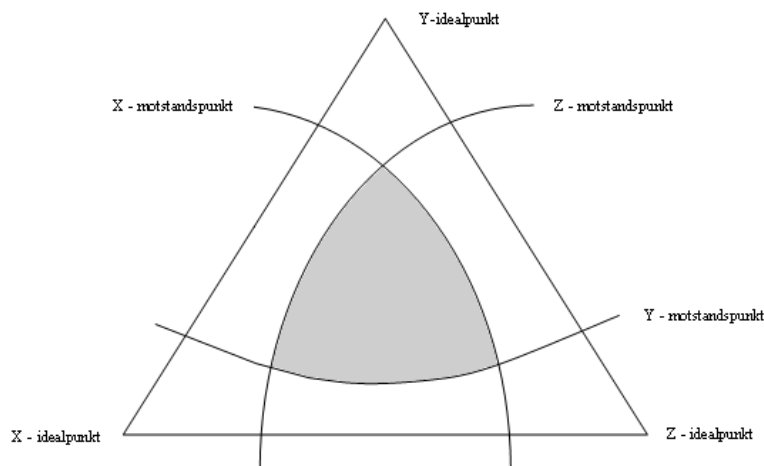
Putnam påpeker at størrelsen på de nasjonale vinnersettene er viktige av to årsaker. Den første er at *desto større partenes vinnersett er, desto større sjanse er det for at enighet om en avtale kan nås på nivå I*. En vellykket avtale må nemlig per definisjon falle innenfor de ulike forhandlingspartenes nasjonale vinnersett (Putnam 1988:437-438). Putnam hevder videre at et lite nasjonalt vinnersett kan øke sannsynligheten for *ufrivillig ikke-deltakelse* siden forhandleren på det internasjonale nivået vanskelig kan garantere at avtalen vil bli ratifisert på det nasjonale nivået (Putnam 1988:439). Siden alle mulige avtaler på det internasjonale nivået må kunne ratifiseres på alle de respektive partenes nasjonale nivåer, kan man dermed med utgangspunkt i størrelsen på de nasjonale vinnersettene, definere *mulighetsrommet* for en avtale på det internasjonale nivået. Dette vil jeg komme nærmere inn på under punkt 2.5. Den andre årsaken til at størrelsen på det nasjonale vinnersettet har betydning for de internasjonale forhandlingene, er at *den relative størrelsen på partenes vinnersett vil påvirke fordelingen av godene i de internasjonale forhandlingene*. Desto større vinnersett en part har i forhandlingene, desto mer kan denne parten bli presset av de andre partene til å akseptere mindre fordelaktige løsninger. Dermed kan et lite vinnersett være en fordel i forhandlingene, siden det nasjonale vinnersettet effektivt begrenser denne partens muligheter til å gi konsesjoner og bidrar dermed til at denne parten kan oppnå en svært fordelaktig løsning (Putnam 1988:440). Et lite vinnersett kan gi part A større makt i forhandlingsspillet, siden de andre må tilpasse part As premisser for en avtale, eller trekke seg fra forhandlingene.⁴ I teorien kan dermed en sjefsforhandler fremstille sitt vinnersett som mindre enn det er, for å oppnå forhandlingsfordeler (Lisowski 2002:104).

2.5. Avtalefeltet i de internasjonale forhandlingene

Som det kommer frem av den foregående presentasjonen, må de nasjonale vinnersettene overlappe på det internasjonale nivået for at forhandlingene skal være vellykket og resultere i en politisk gjennomførbar avtale. Kombinasjonen av partenes nasjonale vinnersett definerer dermed det *internasjonale* vinnersettet, som illustrert i figur 1. Putnams begrep er dermed nært knyttet til begrepet *avtalefelt* eller *bargaining space* som er et av de mest sentrale begrepene i forhandlingsteorien. Det kan defineres som det sett av løsninger som alle parter

⁴ Dette er også kjent som Schellings formodning (Schelling 1960:19-28).

ville akseptere dersom alternativet var brudd i forhandlingene (Hopmann 1996:48). Dermed vil bare utfall som faller innenfor dette avtalefeltet være mulige positive utfall av forhandlingene.



Figur 1: Illustrasjon av hvordan partenes ulike vinnersett kan skape et forhandlingsrom i forhandlinger mellom tre aktører⁵

En generell regel i forhandlingsteorien er at ingen parter vil godta en avtale som er dårligere enn deres beste alternativ til en avtale (BATNA). For å definere de ulike partenes vinnersett representerer dermed partenes BATNA deres motstandspunkt - en avtale vil bare aksepteres dersom den produserer et bedre resultat enn hver part kunne oppnådd på egen hånd (Hopmann 1996:57). Underdal peker imidlertid på at en parts motstandspunkt helt riktig kan være lik deres BATNA, men at det er en reell mulighet for at motstandpunktet også kan ligge høyere dersom partene har en subjektiv oppfattelse av hva som vil være en tilfredsstillende eller rettferdig løsning. Dette kaller Underdal for *tilfredshetsterskelen* (Underdal 2001a:295-296). I tillegg påpeker Putnam at dersom det medfører store politiske kostnader for statslederen å forhandle frem en avtale på det internasjonale nivået, kan dette bidra til å heve denne partens tilfredshetsterskel selv om den er over BATNA, og dermed gjøre vinnersettet mindre. Dermed åpner Putnam for at sjefsforhandleren, som stort sett er statslederen, kan ha personlige motiver for sin strategi på det internasjonale nivået (Putnam 1988:457).

Parallellen hos Putnam til BATNAs rolle i å bestemme en parts motstandspunkt er nettopp *the cost of no agreement* (Putnam 1988:442). Det vil si at desto høyere kostnader det innebærer å inngå en avtale i de internasjonale forhandlingene, desto mindre vil vinnersettet være. Det er

⁵ Denne modellen er en videreutvikling av Putnams modell som inkluderer to aktører.

derfor grunn til å anta at jo større uenighet det er på det nasjonale nivået om hva som er et akseptabelt utfall av forhandlingene, desto større vil de politiske kostnadene forbundet med en internasjonal avtale være. Samtidig er det også rimelig å forvente at kostnadene av iverksetting av klimatiltak i forhold til hvor utsatt de ulike partene er for klimaendringenes konsekvenser har betydning for partenes motstandspunkt og dermed vinnersett. Stater som er mer utsatt for klimaendringenes konsekvenser, forventes dermed å ha et lavere motstandspunkt enn stater som ikke er like utsatt. Og stater hvor det knyttes store kostnader til klimatiltak, forventes å ha et høyere motstandspunkt enn stater hvor dette ikke er tilfellet. Dermed preges forholdet mellom vinnersettets størrelse og partenes motstandspunkt av omvendt proporsjonalitet: Desto mindre vinnersettet er, desto høyere må man gå for å nå motstandspunktet. Og desto lavere motstandspunktet er, desto større vil partens vinnersett være.

Som nevnt i punkt 2.4. er *usikkerhet* en viktig faktor i to-nivå spill. Siden en parts lovnader på det internasjonale nivået er avhengig av det nasjonale nivået, kan troverdigheten til en parts internasjonale forpliktelser være lav, siden forhandlerne vanskelig kan garantere at avtalen vil bli ratifisert på det nasjonale nivået. En slik ufrivillig ikke-deltakelse ved at forslaget ikke blir ratifisert, og frykten for det, kan derfor være like hemmende for samarbeid som det ville vært dersom en av partene valgte å ikke delta. Troverdigheten på nivå I sikres av forhandlernes demonstrerte mulighet til å leve opp til avtalen de har forpliktet seg til, ved å for eksempel redusere sine utslipp av klimagasser (Putnam 1988:439).

2.6. Hva bestemmer størrelsen på det nasjonale vinnersettet?

Siden størrelsen på vinnersettene har betydning for mulighetene for å nå en avtale på det internasjonale nivået, og for hvordan avtalen blir seende ut, er det viktig å forstå hva som avgjør størrelsen på vinnersettene. Så lenge statsmannens forventes å opptre som en agent for det nasjonale vinnersettet, danner vinnersettet grunnlaget for denne statens posisjon i de internasjonale forhandlingene. Putnam fremhever som nevnt tre sentrale faktorer som påvirker det nasjonale vinnersettet, og dermed sannsynligheten for en avtale på nivå I.

2.6.1. Distribusjonen av makt og preferanser på det nasjonale nivået

Putnams modell skisserer noen generelle prinsipper for hvordan preferanser på det nasjonale nivået kan påvirke størrelsen på vinnersettet. For det første hevder Putnam som nevnt at den nasjonale distribusjonen av gevinster og kostnader forbundet med en internasjonal avtale er avgjørende for størrelsen på det nasjonale vinnersettet. Det innebærer at en stats vinnersett

kan være lite, selv om en avtale på det internasjonale nivået kan lønne seg for staten som helhet. Dersom det medfører store kostnader for de nasjonale beslutningstakerne å akseptere en internasjonal avtale, vil vinnersettet være mindre enn dersom kostnadene var lave (Putnam 1988:442). I tillegg fremhever Putnam at noen grupper generelt er mer positive til internasjonalt samarbeid, mens andre er mer skeptiske. Disse gruppene kaller Putnam for ”internationalists” og ”isolationists”. Putnam hevder at for stater som USA, som i stor grad er et selvforsørgende land vil kostnadene ved en avtale generelt være høyere enn for små land som er avhengige av andre (Putnam 1988:443). Og dermed vil vinnersettet være mindre. I motsetning til modellen som forutsetter at aktørene er enhetlige og rasjonelle hvor statsledernes strategi ofte er å bedre den nasjonale velferden, må forhandlerens strategier på det internasjonale nivået reflektere de ulike interessene til beslutningstakerne på det nasjonale nivået i Putnams modell.

For det andre skiller Putnam mellom to karakteristikk av det nasjonale nivået: om interessene er homogene eller heterogene. I noen tilfeller har beslutningstakerne homogene interesser, men har en ulik vurdering av en avtales verdi. I andre tilfeller er interessene derimot heterogene, og en avtale vil dermed få ulike konsekvenser for ulike grupper. Dermed vil noen grupper antakelig synes at avtalen går for langt, mens andre vil synes at den ikke går langt nok. Hvilken av disse situasjonene som er tilfelle, vil være avgjørende for hvilke problemer forhandlerne møter og hvilke strategier de velger (Putnam 1988:443-444). I det første tilfellet vil vinnersettets størrelse være avhengig av hvor mye forhandleren oppnår på nivå I, og forhandlerens utfordring vil være å oppnå samsvar mellom forventningene fra det nasjonale nivået og motstanden på det internasjonale nivået. I det andre tilfellet vil forhandlerens oppgave være mer komplisert, da skillelinjene på det nasjonale nivået kan gjøre at noen grupper vil kreve mer handling, mens andre vil kreve mindre handling på nivå I. Dermed er det avgjørende for det nasjonale vinnersettet hvor høy deltakelse det er i ratifiseringsprosessen og hvilke interesser aktørene som er involvert i ratifiseringsprosessen representerer. Som vi skal se i punkt 2.6.2 har ratifiseringsprosessen også avgjørende betydning for hvilke aktører som har mest makt i de nasjonale forhandlingene, og dermed for utformingen av det nasjonale vinnersettet. I tillegg har graden av politisering av den aktuelle saken betydning for vinnersettet siden høy politisering kan aktivere grupper som er mindre bekymret for kostnadene det vil medføre å stå utenfor en avtale (Putnam 1988:445).

For å gjøre distribusjonen av makt og interesser på det nasjonale nivået målbar, vil jeg ta utgangspunkt i tidligere forskning som er gjort på skillelinjene i amerikansk klimapolitikk.

Tidligere forskning viser at det er spesielt to skillelinjer som gjør seg gjeldende. For det første er det et sterkt partipolitisk skille mellom demokrater og republikanere, hvor de fleste republikanske beslutningstakerne er motstandere av obligatoriske reguleringer i klimapolitikken, mens de fleste demokratene ønsker en slik politikk (Andresen m.fl. 2005; Bang 2009; Dunlap og McCright 2008; McCright og Dunlap 2003). Ifølge Bergersen og Dahl (1996) er dette en typisk *ideologisk* skillelinje i klimapolitikken hvor høyresiden som regel ønsker frivillige eller markedsbaserte instrumenter for å løse det aktuelle problemet, mens venstresiden ønsker regulerende tiltak. For det andre viser tidligere forskning at det også eksisterer en *regional/geografisk* skillelinje i amerikansk klimapolitikk som krysser den nevnte ideologiske skillelinjen. Disse studiene viser at fordelingen av naturressurser har stor betydning for beslutningstakernes stemmegivning i forhold til klimaspørsmål. Beslutningstakere som representerer delstater som har et naturressursgrunnlag basert på fossilt brennstoff har større tilbøyelighet til å være kritisk både til en nasjonal klimalovgivning og til USAs deltakelse i en internasjonal klimaavtale (Bang 2009; Fisher 2006; Fisher 2004; Skodvin 2010). Siden disse skillelinjene har vært avgjørende for USAs klimapolitikk og dermed deres posisjon i de internasjonale klimaforhandlingene tidligere vil jeg ta utgangspunkt i disse for å analysere hvorfor USA inntok sin posisjon til klimatoppmøtet i København. Ved å studere hvorvidt den ideologiske og den regionale skillelinjen gjorde seg gjeldende i debatten om en nasjonal klimalov i 2009 kan jeg, i tillegg til å forklare hvorfor USA inntok sin posisjon til klimatoppmøtet i København, identifisere hvor en eventuell endring må skje for at USA skal innta en sterkere posisjon i fremtidige forhandlingsrunder.

2.6.2. Politiske institusjoner på nivå II: reglene for ratifikasjon og implementering av internasjonale avtaler

Putnam vektlegger de sub-nasjonale aktørenes betydning for en internasjonal avtale på grunnlag av deres mulighet til å avslå en avtale ved å ikke ratifisere den. De institusjonelle prosedyrene for ratifikasjon på det nasjonale nivået er dermed avgjørende for størrelsen på det nasjonale vinnersettet. Dersom det for eksempel kreves kvalifisert flertall for å ratifisere en internasjonal avtale vil vinnersettet være mindre enn dersom det kun trengs enkelt flertall (Putnam 1988:448). Som Putnam selv fremhever i sin artikkel kreves det i USA kvalifisert flertall i senatet for å ratifisere en internasjonal avtale. Disse formelle reglene for ratifikasjon av en internasjonal avtale avgjør i stor grad hvilke politiske institusjoner og aktører som har makt, og maktfordelingen mellom de ulike institusjonene og aktørene i utformingen av det nasjonale vinnersettet, og dermed USAs forhandlingsposisjon. De politiske institusjonene

som er relevante for USAs vinnersett er kongressen og presidenten samt forholdet mellom dem. Dermed vil distribusjonen av interesser i kongressen og presidentens posisjon være sentrale i den empiriske analysen i kapittel 6.

Putnam fremhever videre at jo større grad av autonomi sentrale beslutningstakere har i forhold til sin valgkrets, desto større vil vinnersettet være (Putnam 1988:449). På den andre siden indikerer to-nivå spillets natur at desto større autonomi statslederen/forhandlerne har i forhold til det nasjonale nivået, desto svakere er deres forhandlingsposisjon på det internasjonale nivået, siden de vanskeligere kan vise til press fra det nasjonale nivået som vil gjøre deres vinnersett mindre (Putnam 1988:449).

2.6.3. Statsmennenes strategier på nivå I

Putnam fremhever at statslederne og forhandlerne generelt er interessert i å maksimere motpartenes vinnersett, men er mer ambivalent i forhold til å maksimere sitt eget vinnersett. På den ene siden vil et større nasjonalt vinnersett gjøre en avtale mer sannsynlig, mens det også svekker partens forhandlingsposisjon i de internasjonale forhandlingene (Putnam 1988:450). Dersom forhandlerne ønsker å utvide det nasjonale vinnersettet, kan sidebetalinger og generell velvilje benyttes. Bruk av sidebetalinger for å tiltrekke usikre beslutningstakere kan både komme fra det nasjonale nivået og gjennom forhandlingene på det internasjonale nivået. Med de usikre beslutningstakerne i bakhodet, kan forhandlerne komme frem til en løsning på det internasjonale nivået som ikke hadde vært mulig dersom forhandlingene kun fant sted på det nasjonale nivået (Putnam 1988:450-451). Videre påpeker Putnam at en forhandler eller en statsleder som er populær på det nasjonale nivået, enklere kan nå kravene for ratifikasjon blant beslutningstakerne. Dermed påvirker også statslederens popularitet det nasjonale vinnersettet, og gjennom forhandlingene på det internasjonale nivået kan det derfor forventes at de ulike statslederne forsøker å styrke sine motparters posisjoner på det nasjonale nivået. I tillegg fremhever Putnam at jo høyere stilling i det nasjonale hierarkiet en forhandler har, desto større muligheter har forhandleren til å benytte sidebetalinger som en del av sin strategi på det internasjonale nivået. Dermed vil partene på det internasjonale nivået være interessert i at motpartens rang er så høy som mulig (Putnam 1988:451-452).

En viktig taktikk på det internasjonale nivået er taktisk bruk av usikkerhet om størrelsen på de nasjonale vinnersettene. Det beste alternativet for en forhandler er ifølge Putnam å overbevise motparten om at en har et såkalt "kinky" eller vanskelig vinnersett. Med dette menes at forhandleren søker å overbevise motparten om at den avtalen han selv foreslår, mest

sannsynlig vil bli ratifisert på det nasjonale nivået, men at en avtale som er bare litt nærmere motpartens posisjon neppe vil bli ratifisert. En annen relevant taktikk kan være å faktisk sende en forsøksavtale til ratifikasjon på det nasjonale nivået for å demonstrere at avtalen ikke faller innunder vinnersettet (Putnam 1988:453).

Disse valgene av strategier kan videre kobles til andre deler av forhandlingsteorien. Som Putnams modell illustrerer, kan en utbredt taktikk i forhandlingene være bruk av selvbindinger. Ved å vise til det nasjonale vinnersettets størrelse kan statslederne effektivt fraskrive seg handlingsrom i de internasjonale forhandlingene. I tillegg fremhever Walton og McKersie (1965:82) en annen form for selvbinding som er å investere i sin egen posisjon ved å gjentatte ganger understreke viktigheten av et argument eller standpunkt. Jo flere ganger man gjentar sin posisjon, jo vanskeligere vil det være å gå tilbake på den uttalte posisjonen i fare for å miste troverdighet i forhandlingene. Dette kaller Walton og McKersie for maksimale selvbindinger. Til tross for at selvbindinger kan øke partenes potensielle gevinst av avtalen, kan det også føre til at det er større sannsynlighet for at forhandlingene ender med sammenbrudd (Hopmann 1996:65).

2.7. Maktrelasjoner i forhandlingene

Når det kommer til valg av forhandlingsstrategier og innflytelse i forhandlingene, er det ett forhold som vanskelig kan overses, nemlig det relative maktforholdet mellom partene. Ifølge Bacharach og Lawler (1981:42) må makt stå sentralt i enhver forhandlingsteori, og den må tilby et rammeverk for hvordan forhandlerne oppfatter og handler i forhandlingssituasjonen. Forhandlingsmakt gjennomsyrrer alle aspektene ved forhandlinger og er nøkkelen til en integrert analyse av kontekst, prosess og utfall (Bacharach 1981:43). I forhandlingsteori blir dermed distribusjonen av makt mellom aktørene i forhandlingene tillagt stor forklaringsverdi. Makt har ofte blitt definert i forhold til de ressursene en part innehar og defineres av Habeeb (1988:15) som "the way in which an actor A uses its resources in a process with actor B as to bring about changes that cause preferred outcomes". Zartman (2002:75) skiller videre mellom sender- og mottakermakt, og hevder at makt kan være et resultat av ressurser som gjør det mulig for en aktør å straffe eller belønne en annen aktør for sin oppførsel, men at makt også kan være et resultat av en aktørs sårbarhet for en slik straff eller gevinst. Denne sårbarheten måles i forhold til BATNA.

Midgaard (1971) og Underdal (2001b) skiller mellom makt i forhandlingsspillet og makt i basisspillet. At en aktør har makt i forhandlingsspillet vil si at parten har innflytelse i selve

forhandlingsprosessen, og kan være preget av en aktørs lederskap, koalisjonsdannelse eller forhandlingstaktiske evner. Denne formen for makt i forhandlingene kan knyttes til Putnams modell, hvor han hevder at makt er et resultat av de ulike størrelsene på partenes vinnersett, noe som både kan være et resultat av forhandlingstaktikk og lederskap i forhandlingene. Basisspillet beskrives som det spillet som til enhver tid foreligger og som forhandlingssituasjonen har til hensikt å forandre. Basisspillet er dermed utgangspunktet for forhandlingene. I basisspillet er det videre to typer makt som kan ha betydning for forhandlingsutfallet, nemlig generell og saksspesifikk makt. En aktørs posisjon i det internasjonale systemet kan ha betydning for forhandlingsutfallet dersom makten er overførbart fra et saksområde til et annet. I saksspesifikke forhandlinger som klimaforhandlingene, forventes imidlertid den saksspesifikke makten å ha størst betydning. Generelt kan vi si at en aktør (A) har makt over en annen (B) i den grad A kontrollerer gode eller hendelser som har betydning for B (Underdal 2001b:117). For å gjøre den saksspesifikke makten i forhandlingene målbar i klimaforhandlingene peker utslipp og kontroll over klimagasser seg ut som spesielt viktige "hendelser". Desto større utslipp av klimagasser en aktør har, desto viktigere – alt annet likt – blir det å få denne parten til å innføre utslippsbegrensende tiltak (Underdal 1997:18). Sett av mulige løsninger i de internasjonale forhandlingene vil dermed i stor grad avgjøres på grunnlag av aktørene som i størst grad bidrar til problemet. Dette er en form for *negativ* makt, det vil si makt til å blokkere et utfall som ikke er i tråd med deres preferanser, en aktør som har denne typen makt kalles en pivotal part/koalisjon. En aktør kan også utøve *positiv* makt gjennom å for eksempel forplikte seg til store utslippsreduksjoner (Underdal 2001b:117). Positiv makt er makt til å gjennomføre, og kan være en funksjon av en aktørs samlede styrke og kapasitet. Ved å vekte preferansene for de ulike partenes innflytelse, kan en finne partenes relative maktposisjon. På grunnlag av disse definisjonene vil jeg definere makt i forhandlingssituasjonen som en *konsekvens av partenes ressurser og behov for en avtale*. Disse maktaspektene er gjensidig avhengige, og gir et godt grunnlag for å definere makten i basisspillet.

2.8. Oppsummering

Et godt analytisk rammeverk vurderes etter evnen til å forklare den avhengige variabelen. Som nevnt innledningsvis er utgangspunktet for studien et ønske om å forklare hva som påvirker utfallet av internasjonale klimaforhandlinger generelt og hva som kan forklare utfallet av klimatoppmøtet i København spesielt. For å bidra til å forklare dette har jeg valgt å studere USAs betydning, og definert to forskningsspørsmål med hver sin avhengige variabel.

Den første er USAs forhandlingsposisjon, mens den andre er forhandlingene om København-avtalen, hvor jeg velger å studere hvilke implikasjoner USAs posisjon fikk for forhandlingene og utfallet av forhandlingene på det internasjonale nivået. Modeller er forenklede versjoner av virkeligheten. Denne forenklingen bidrar til å gi oversikt og analyserbarhet, men kan også utelate viktige elementer. For å heve den teoretiske validiteten har jeg derfor valgt å hovedsakelig benytte Putnams to-nivå modell for å analysere utformingen av USAs posisjon og rolle i forhandlingene, men har også valgt eklektisk fra andre deler av forhandlingsteorien for å øke det analytiske rammeverkets forklaringsevne. Det analytiske rammeverket bidrar til å strukturere analysen for å belyse forskningsspørsmålet på best mulig måte.

3. Forskningsdesign, metode og kilder

Målet med forskningsdesignet er å knytte dataene som samles inn til spørsmålet studien søker svar på. Et interessant forskningsspørsmål har liten verdi dersom forskningsprosessen ikke følger prinsippene for et godt forskningsopplegg. I dette kapitlet vil hovedsakelig to temaer diskuteres: casestudietilnærmingen og valget og bruken av kilder for å besvare forskningsspørsmålet.

3.1. Forskningsdesign

Selv om det på 1970-tallet pågikk en debatt som lett kunne gi inntrykk av at det var forskerens vitenskapsteoretiske posisjon som skulle styre metodevalget, er det i dag bred enighet om at det er forskningsspørsmålet som skal avgjøre valget av design og metode. Min problemstilling er todelt: For det første spør jeg hva som avgjorde USAs posisjon i klimaforhandlingene, og for det andre spør jeg hvilke implikasjoner denne forhandlingsposisjonen fikk for klimaforhandlingene i København. Denne studiens ambisjon er dermed å gå i dybden i ett enkelt case: USAs rolle i de internasjonale klimaforhandlingene i København. For å gjøre dette mulig, har jeg samlet inn kvalitative og kvantitative data fra ulike kilder og analysert dem i lys av foreliggende teorier og tidligere forskning om feltet. Studien kan dermed karakteriseres som en casestudie.

3.1.1. Casestudie som forskningstilnærming

Generelt synes det å eksistere ulike oppfatninger av hva casetilnærmingen egentlig innebærer. Noen fellestrekk synes imidlertid å være at casetilnærmingen fokuserer på det spesielle ved den enkelte case, og er en foretrukket tilnærming når studiens fokus er kontekstavhengige samtidige fenomener, og når forskeren har liten kontroll over hendelsesforløpet (Yin 2003:13). Ifølge Gerring (2007:20) kan casestudier forstås som "the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population)". Videre gjøres det klart at enhetene som studeres ikke kan ansees som perfekte representanter for populasjonen. Casestudier deles videre inn i forskjellige kategorier, avhengig av om de er generaliserende og teorigenererende eller ikke. Andre formål med casestudier kan være teoritestning eller å få dypere kunnskap og kjennskap til ett spesielt fenomen. Ifølge Lijpharts (1971:692) terminologi kan sistnevnte karakteriseres som en teoretisk fortolkende casestudie, hvor allerede eksisterende teorier benyttes for å kaste lys over fenomenet som studeres. Denne tilnærmingen er motivert ut av en interesse for det som

studies ”(...) samtidig som studien av det enkelte tilfellet ses som et typisk eksempel på en (eller flere) klasser av fenomener som det allerede eksisterer en viss kunnskap om” (Andersen 1997:68). Teoretisk kunnskap og begreper brukes for å strukturere og analysere det empiriske materialet, men hensikten er ikke nødvendigvis å bidra til teoriutvikling eller å teste hypoteser (Andersen 1997:69). En teoretisk fortolkende casestudie kan dermed karakteriseres som anvendt forskning. Mer generelt har casestudie sin styrke i at datainnsamlingsprosessen er preget av nærhet til aktører og begivenheter, med vekt på detaljer og innlevelse. Casestudie gir dermed rom for omfattende kunnskap om en avgrenset prosess (Andersen 1997:34). Det er en klar fordel når fenomenet som studeres er så komplekst som de internasjonale klimaforhandlingene.

I studien av USAs posisjon og rolle i de internasjonale klimaforhandlingene er det en slik fortolkende tilnærming som står sentralt. Det teoretiske utgangspunktet for studien, er som nevnt forhandlingsteori med fokus på Putnams to-nivå modell. Jeg bruker teorien til å organisere og forstå en kompleks situasjon, og det teoretiske rammeverket bidrar til å strukturere analysen. Selv om min deduktive tilnærming innebærer eksplisitt valg av teori *før* datainnsamling, vil tilnærmingen ikke være synonym med hypotesetesting. Jeg legger dermed til grunn at deduktiv bruk av den valgte tilnærmingen kan være nyttig for å fortolke og analysere den valgte case. Ved å presisere det teoretiske rammeverket og dermed det fortolkningsmessige utgangspunktet for studien, ønsker jeg å avdekke premissene og forutsetningene som er lagt til grunn for studien (Andersen 1997:30).

Denne bruken av teori er imidlertid ikke uproblematisk. En slik anvendelse av teori kan, som Allison påpekte i sin berømte artikkel om Cuba-krisen, begrense meg som forsker i hva jeg ”ser” og ”ser etter”, og også med hensyn til hvordan jeg fortolker virkeligheten.

”... our understanding of such events depends critically on more self-consciousness about what observers bring to the analysis. What each analyst sees and judges to be important is not only a function of the evidence about what has happened, but also of the ‘conceptual lenses’ through which he looks at the evidence” (Allison 1969:689).

Som Allison viste i denne artikkelen, er det viktig å være klar over at antallet teoretiske historier som kan bære et empirisk case, øker med generalitetsnivået (Andersen 1997:69). Ulike teoretiske perspektiver er nyttige for å fremheve ulike aspekter ved en case, og et av målene for denne studien er dermed å benytte ulike deler av forhandlingsteorien, med fokus på Putnams to-nivå modell for å i større grad kunne fange kompleksiteten i de internasjonale klimaforhandlingene. Ved å kombinere ulike teoretiske bidrag øker dermed den teoretiske

validiteten, altså i hvilken grad den/de teoretiske modellene evner å fange essensen i fenomenet som studeres (Underdal 1984:73). I tillegg kan denne kombinasjonen av forklaringsmodeller øke studiens indre validitet.⁶ Indre validitet kan også økes ved at forskeren hele tiden tenker over andre mulige rivaliserende forklaringer, noe datainnsamlingsprosessen bør bære preg av. Forskeren bør også søke etter beviser som ikke støtter det valgte teoretiske utgangspunktet for studien. I tillegg økes den indre validiteten ved at det empiriske materialet er konsistent med mønsteret som teorien predikerer (Yin 2003:111- 116).

3.1.2. Implikasjoner av forskningsdesignet

Casestudier har tradisjonelt blitt ansett som en mindreverdig tilnærming i samfunnsvitenskapelig forskning (Gerring 2007:5-8). En viktig kritikk mot casestudier er vanskelighetene ved å generalisere, noe som medfører svekket ytre validitet. Formålet med casestudien av USAs rolle i de internasjonale klimaforhandlingene er imidlertid ikke å generalisere, men å kaste lys over og forstå den aktuelle casen. Dersom denne analysen hadde vært del av en større samling av tilsvarende analyser av liknende forhandlingssituasjoner, ville mulighetene for å trekke generaliserende slutninger vært større. Ifølge Yin (2003:32-33) er imidlertid analytisk generalisering mulig ved å holde analyseresultatene opp mot det teorien predikerer. Ved analytisk generalisering benyttes en tidligere utviklet teori som modell for sammenligning av resultatene fra casestudien. En av fordelene med casestudier er muligheten de gir forskeren til å oppdage utelatte variabler, hypoteser, kausale mekanismer, interaksjonseffekter og lignende (Andersen 1997:72; George 2005:110). Det hender at forskeren oppdager fenomener som ikke lar seg beskrive i lys av eksisterende teori, noe som også åpner for nye teoretiske bidrag (Andersen 1997:72).

Selv om målet med denne studien som nevnt ikke er å generalisere eller å utvikle ny teori, kan en casestudie som trekker deduktive veksler på ulike teoretiske bidrag innenfor forhandlingsteorien ha potensial til å bidra til videreutvikling av teori. Ved å kombinere ulike analysenivåer, forsøker jeg å utvide teoriens forklaringskraft. På denne måten kan en kombinasjon av ulike teoretiske tilnærminger bidra til en videreutvikling av teori.

⁶ Indre validitet forstås i lys av Yin (2003: 34) som avdekking av en årsakssammenheng, hvor det vises at spesifikke forhold fører til andre forhold, i motsetning til spuriøse sammenhenger. Det er imidlertid vanskelig å med sikkerhet avdekke årsakssammenhenger i en casestudie da det er vanskelig å kontrollere for andre forklaringsvariabler. En diskusjon av alternative forklaringsmodeller finnes i avslutningskapittelet.

3.1.3. Validitet og reliabilitet

For at studiens funn skal være relevante er det nødvendig at kildebruken både er *valid* og *reliabel*. Dataenes validitet avgjøres av hvorvidt empirien er gyldig og relevant for å belyse problemstillingen. Reliabiliteten bestemmes av hvordan datainnsamlingen er utført, og dataenes etterprøvbarehet (Hellevik 1999).

Denne studiens validitet avgjøres dermed ut fra om den innsamlede empirien er gyldig og relevant for problemstillingen. I første omgang er validiteten dermed avhengig av forholdet mellom den operasjonelle definisjonen av viktige teoretiske termer, altså den definisjonsmessige validiteten (Hellevik 1999:51-52). Denne studiens validitet hviler derfor på at operasjonaliseringen av sentrale teoretiske begrep er hensiktsmessige og klart definerte. Sentrale begrep i denne studien er vinnersett, ratifikasjonsprosesser, interesser/preferanser, strategier og makt. Den operasjonelle drøftingen av disse sentrale begrepene inngår i den teoretiske drøftingen i kapittel 2. I tillegg presenteres kategoriseringen av kull- og oljeavhengige stater i kapittel 5. Andre måter å styrke studiens validitet på, er å øke bredden i det innsamlede datamateriale, benytte ulike typer kilder og metoder for å analysere de innsamlede dataene (Yin 2003:98). For å styrke studiens datagrunnlag har andre typer primærkilder som offentlige dokumenter og uttalelser samt diverse sekundærkilder blitt lagt til grunn i tillegg til intervjuer av både deltakere og observatører i forhandlingsprosessen samt intervjuer av eksperter på amerikansk klimapolitikk. Videre benyttes kvantitative data fra avstemninger i kongressen for å bidra til å identifisere interessedistribusjonen blant beslutningstakerne. Denne trianguleringen av data kan bidra til å øke studiens validitet. Yin (2003:99) vektlegger at triangulering av data og kildebruk styrker studiens kvalitet, ved å gjøre den både mer nøyaktig og troverdig.

Den operasjonelle definisjonen er avgjørende for hvordan datainnsamlingen er utført, og er dermed avgjørende for studiens reliabilitet. Reliabiliteten avhenger også av studiens og dataenes etterprøvbarehet. Jeg vil komme nærmere inn på studiens reliabilitet i avsnittene under, hvor datagrunnlaget beskrives.

3.2. Kilder, kildekritikk og metode

Et av casestudiens kjennetegn og styrker er at det bygger på mange ulike kilder. Denne analysen bygger både på data samlet inn spesielt for oppgaven, data som eksisterer uavhengig av den, og på både primær- og sekundærkilder. Studien vil i hovedsak baseres på primærkilder i form av intervjuer, stemmegivning over lovforslag, offentlige rapporter og

uttalelser, og på sekundærkilder i form av analyser og sammenfatninger utført av andre forskere. Primærkilder karakteriseres ifølge Marwick (i McCulloch 2004:30) som "the basic, raw, imperfect evidence" mens sekundærkilder inkluderer bøker og artikler skrevet av andre.

Siden denne studiens tema og problemstilling er så aktuell som den er, er det naturlig å følge Kjelstadli (1999:169-170) anbefaling om å legge primærkilder til grunn, da omfanget av analyser utført av andre er begrenset. I studiens første analysedel om utformingen av USAs klimapolitikk og deres posisjon i de internasjonale klimaforhandlingene, fungerer lovforslag og stemmegivningen over disse, offentlige uttalelser og intervjuer av representanter for ulike amerikanske ikke-statlige organisasjoner som hovedkildene. I tillegg benyttes sekundærkilder som nyhetsartikler hentet fra tjenesten Energy and Environment Daily for å få innsikt i viktige hendelser i debatten om klimaloven og USAs deltakelse i en internasjonal avtale. Energy and Environment Daily omtaler seg selv som en ledende kilde til omfattende og daglig dekning av miljø- og energipolitikk, og jeg betrakter dette som en pålitelig kilde. I studiens andre analysedel vil UNFCCC's offisielle referater og rapporter fra klimaforhandlingene, det endelige dokumentet for København-avtalen, og utkast som det ble forhandlet om underveis, intervjuer med deltakere og observatører i forhandlingene og offentlige uttalelser utgjøre primærdata for analysen, men vil i tillegg suppleres med foreliggende analyser av hovedsakelig EUs og Kinas posisjoner i klimaforhandlingene. Andre viktige sekundærkilder som ligger til grunn for studien er *Earth Negotiation Bulletin*, som inneholder detaljerte daglige og oppsummerende rapporter fra forhandlingene. Videre vil det også bli brukt informasjon fra den enorme mediedekningen klimatoppmøtet i København fikk. Denne kombinasjonen av ulike datakilder kan være med på å styrke analysen fordi de ulike funnene testes mot hverandre (Kjelstadli 1999:190).

3.2.1. Måling av stemmegivning for å identifisere interesser

For å studere interessedistribusjonen i kongressen i 2009 vil jeg som vist i punkt 2.6.1. ta utgangspunkt i tidligere forskning på amerikansk klimapolitikk som identifiserer to skillelinjer. For å identifisere hvorvidt, og i så fall i hvilken grad, disse skillelinjene gjorde seg gjeldende i den amerikanske klimadebatten, og hvilke betydning de hadde for det nasjonale vinnersettet, vil jeg dermed studere stemmegivningen over forslag til klimalovgivning som ble introdusert både i representantenes hus og i senatet i 2009. For å måle hvorvidt disse skillelinjene fikk utslag i beslutningstakernes stemmegivning, vil jeg analysere stemmegivningen i forhold til representantenes partitilhørighet og i forhold til hvilken delstat de representerer. I kapittel 5 har jeg kategorisert de ulike delstatene i forhold

til om de har stor kull- eller oljeindustri, eller er svært avhengig av kull eller olje. Disse delstatene karakteriseres som *avhengige av fossilt brennstoff* i motsetning til delstater som ikke har eller er avhengig av dette naturressursgrunnlaget. Basert på det teoretiske grunnlaget forventes dermed beslutningstakere som representerer det republikanske partiet og/eller delstater som er avhengige av fossilt brennstoff å være sterkere motstandere av en nasjonal klimalov og USAs deltakelse i en internasjonal klimaavtale enn beslutningstakere som representerer det demokratiske partiet og/eller delstater som ikke er avhengige av fossilt brennstoff.

3.2.2. Intervju som metode

Fordelen med intervju som metode for datainnsamling er at det bidrar med målrettet og utdypende informasjon om emnet som er fokus for casestudien, og kan dermed være en av de viktigste kildene til informasjon (Yin 2003:86-89). Noen av utfordringene ved å benytte intervju som metode knyttes imidlertid til hvilke data som etableres i en intervjusituasjon, hvilken intervjuform som bør benyttes og hvilke implikasjoner disse valgene har for den ytre validiteten. Siden intervjuobjektene i denne studien er eksperter på sitt område, og siden intervjusituasjonen i stor grad var preget av at intervjuobjektet fikk "lære" bort sin kunnskap om emnet til intervjuerne, kan intervjuene i denne studien karakteriseres som eliteintervju. Å intervju eksperter på området kan by på ekstra utfordringer med tanke på forholdet mellom forsker og intervjuobjekt, utvelgingsmetode og krav til forberedelser. Selv om innholdet i intervjuene som ble gjennomført i forbindelse med denne studien ikke kan karakteriseres som spesielt sensitivt, er det tenkelig av intervjuobjektene kan ha hatt et ønske om å påvirke analysen i "sin" favør. Det er dermed viktig å være observant i forhold til intervjuobjektene troverdighet. I denne studien er det grunn til å være ekstra kritiske til informasjonen knyttet til intervjuene med representanter fra amerikanske ikke-statlige organisasjoner, da de er ansatt i organisasjoner som har en aktiv agenda i forhold til amerikansk klimapolitikk. Informasjon fra disse intervjuene benyttes dermed i hovedsak som bakgrunnsinformasjon for å øke min egen innsikt i konfliktlinjene i amerikansk klimapolitikk. Andersen (2006:292-296) trekker også frem at informanter kan ha en tendens til å fremheve egen rolle og til å rasjonalisere, spesielt i saker som skaper sterke følelser eller som er veldig komplekse. Andre ulemper som knyttes til intervju, er såkalt intervjuereffekt. Det kan være dårlig formulerte spørsmål som gir skjevhet i dataene eller refleksivitet: at informantene svarer det de tror intervjueren vil høre (Yin 2003:86). Ifølge Andersen (2006:294) er troverdighet et spørsmål om å sette utsagn og vurderinger inn i et helhetlig og konsistent bilde. For å sikre datainnsamlingens validitet bør

derfor all informasjon fra intervjuene ideelt sett støttes av andre kilder. Kildenes troverdighet kan støttes ytterligere ved å ha kilder med motsatt tendens, når kilder med ulikt utgangspunkt forteller det samme, styrkes troverdigheten (Andersen 2006:294). I denne studien er det både intervjuet representanter som representerer typiske ”motstandere” og ”tilhengere” av amerikansk deltakelse i en internasjonal klimaavtale, offisielle delegater til forhandlingene fra toppmøtet på Bali i 2007 til toppmøtet i København i 2009, samt en observatør som har fulgt forhandlingene. Til sammen er det gjennomført åtte intervjuer, av til sammen ti informanter. Jeg vil videre redegjøre for gjennomføringen av forskningsintervjuene og utvelgelsen av informanter.

3.2.3. Gjennomføringen av forskningsintervjuene

Forskningsintervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervjuer. Det vil si at en intervjuguide ble utarbeidet i forkant av intervjuet, og fungerte som en guide for gjennomføringen av intervjuene. Intervjuene bar dermed preg av å være strukturerte samtaler, da denne intervjuteknikken fokuserer på aktørenes opplevelser og meninger, heller enn strukturert utspørring av informantene hvor forskeren i stor grad har utformet svarkategorier på forhånd. Rekkefølgen på spørsmål og tema varierte i de ulike intervjuene, denne metoden åpner for at informantene får muligheten til å snakke fritt om de forhåndsbestemte temaene, og at de dermed selv kan vektlegge det de synes var mest sentralt. Som Repstad (1987:44) påpeker, ligger noe av kvalitative intervjuers fleksibilitet i at intervjuguiden kan og bør justeres etter hvem man snakker med, da ikke alle informantene har den samme forutsetningen for å gi informasjon om det samme temaet.

Intervjuobjektene ble valgt på grunnlag av informantenes posisjon og stilling, og defineres dermed som et strategisk utvalg. Fordelen ved strategisk utvalg innebærer at en som forsker har kontroll over utvalgsprosessen, de viktigste informantene kan inkluderes og utvalgsmetoden er spesielt nyttig dersom formålet med studien er å rekonstruere eller å få innsikt i en prosess (Tansey 2007:769). Strategisk utvelgning av informanter innebærer på den andre siden at utvalget ikke nødvendigvis kan sies å være representativt, og det er dermed økt risiko for utvalgsskjevhet og muligheten til å generalisere på grunnlag av utvalget begrenses (Tansey 2007:769). Formålet med denne studien er som nevnt å kartlegge strukturene i prosessen som førte til et spesifikt utfall. For å få innsikt i denne prosessen var det derfor avgjørende å intervjuer nøkkelaktører med inngående kjennskap til temaet. Strategisk utvelgelse av informanter sikret at de aktørene som besitter den informasjonen og kunnskapen jeg var ute etter å undersøke kom med i utvalget. Utvalgsmetoden er dermed valgt på

grunnlag av problemstillingen. De fleste som ble kontaktet i forhold til å bli intervjuet svarte positivt, mens det var noen som ikke svarte i det hele tatt. Dette kan være et problem, da det kan tenkes at de ikke vil bli intervjuet fordi de besitter informasjon som de ikke vil dele med offentligheten, men i dette tilfellet regner jeg det som mest sannsynlig at de ikke svarte på grunn av tidsmangel. De kan likevel besitte informasjon som ellers ikke ble dekket av intervjuene som ble gjennomført. En svakhet ved utvalget kan som nevnt være at det finnes potensielle informanter med enda dypere innsikt i forhandlingene, som dermed kunne gitt et mer detaljert bilde av prosessen. Av ressurs- og tidsmessige hensyn har det imidlertid ikke vært mulig å få kontakt med eller møte disse informantene.

Av intervjuene som ligger til grunn for studien, ble fem utført i Washington D.C., med representanter fra følgende ikke-statlige organisasjoner: Resources for the Future, Natural Resources Defence Council, Environmental Defence Fund, Pew Center on Global Climate Change og The Heritage Foundation. Sistnevnte organisasjon skiller seg fra de andre ved at den ikke er en miljøorganisasjon. The Heritage Foundation definerer seg selv som “a research and educational institution—a think tank—whose mission is to formulate and promote conservative public policies”. Som allerede nevnt er det viktig å være observant på at informasjonen vi fikk gjennom disse forskningsintervjuene kan være preget av de ulike organisasjonenes egne mål, politiske standpunkt og grunnprinsipper⁷. Ved å intervju representanter fra ulike organisasjoner, er det som nevnt mulig å kontrollere dataenes validitet ved å sammenligne informasjonen vi fikk fra de ulike informantene. Alle intervjuene som ble gjennomført i Washington D.C., utenom ett, ble gjennomført sammen med seniorforsker fra CICERO Senter for klimaforskning, Tora Skodvin, og seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt (FNI), Steinar Andresen. Uten dem hadde det vært mye vanskeligere å få avtaler med så viktige personer i amerikansk klimapolitikk som disse informantene representerer. Tre intervjuer ble gjennomført i Oslo. To av intervjuene var med representanter fra den norske forhandlingsdelegasjonen, mens det siste var med en representant fra Naturvernforbundet som var observatør på alle møtene i regi av UNFCCC i tiden mellom toppmøtet på Bali i 2007 og toppmøtet i København i 2009. Intervjuene ble også her gjennomført sammen med andre forskere, i dette tilfellet deltok seniorforsker Steinar Andresen og seniorforsker Jon Birger Skjærseth fra FNI på ett intervju hver.⁸ Alle informantene ble informert på forhånd om

⁷ Mer informasjon om de ulike intervjuobjektene og deres organisasjonene finnes i oppgavens appendix.

⁸ Steinar Andresen har også vært min veileder i arbeidet med masteroppgaven. Bakgrunnen for Steinar Andresen, Tora Skodvin og Jon Birger Skjærseths deltakelse på intervjuene er at vi alle er tilknyttet prosjektet

tematikken i intervjuet. Jeg finner det lite sannsynlig at den generelle bakgrunnsinformasjonen virket ledende for informantenes svargivning. Alle intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplasser, og de fleste varte i omtrent en time.

Ved omtrent halvparten av intervjuene ble båndopptaker benyttet. Båndopptaker ble brukt for å minimere tapet av informasjon og for å øke etterprøvbarheten ved intervjuene. Det ble imidlertid ikke benyttet båndopptaker ved fire av intervjuene da intervjuobjektene gjorde det klart at de foretrakk en mer uformell samtale, og ved ett intervju fungerte ikke båndopptakeren. Under disse intervjuene var vi imidlertid flere forskere tilstede, som alle noterte. Vi har i ettertid utvekslet notater for å sikre høyest mulig grad av validitet og etterprøvbarhet. At deltakerne i et forskerteam er enige om hva de ser og hører bidrar ytterligere til å sikre funnenes interne validitet (Bryman 2004:273) Alle intervjuobjektene som er sitert i studien har godtatt å bli sitert på disse uttalelsene.

'Conditions for change in international climate policy: The role of China, the US and the EU', som er et samarbeidsprosjekt mellom CICERO og FNI. Alle intervjuene er behandlet og analysert av undertegnede på selvstendig grunnlag, og jeg bærer ansvaret for alle eventuelle feil og mangler.

4. Fra Stockholm til København

4.1. Innledning

Formålet med dette kapittelet er å presentere en oversikt over de internasjonale klimaforhandlingenes historie, for dermed å klargjøre både hva som har vært de sentrale stridsspørsmålene mellom de ulike partene og for å gi leseren en oversikt over de viktigste hendelsene i de internasjonale klimaforhandlingene. Siden USAs rolle i klimaforhandlingene er studiens fokus, legges hovedfokuset i dette kapittelet også på USAs rolle i de internasjonale forhandlingene. En innføring i den globale klimapolitikkens historie er nødvendig for å kunne forstå hvorfor USA inntok den posisjonen de gjorde i København, og for å kunne forstå betydningen av denne posisjonen i de internasjonale forhandlingene.

4.2. Politiske tiltak for å begrense klimaendringene

4.2.1. Fra Stockholm til Rio

Allerede under Stockholm-konferansen om menneskelig miljø i 1972 i regi av FN møttes representanter fra 113 stater og over 400 organisasjoner for å skape et internasjonalt rammeverk for å håndtere de globale klimaendringene (Ivanova 2007:338). Selv om møtet i Stockholm ikke resulterte i noen forpliktende avtale, representerte møtet et veiskille i det internasjonale miljør Samarbeidet. Resultatet av konferansen var Stockholm-deklarasjonen og en miljøhandlingsplan. I kjølvannet av Stockholm-konferansen ble FNs miljøprogram (UNEP) etablert, som sammen med verdens meteorologiorganisasjon (WMO) opprettet FNs klimapanel i 1988. Klima kom for alvor på den internasjonale *politiske* dagsordenen under Toronto-konferansen i 1988. Toronto-deklarasjonen anerkjente de industrialiserte landenes historiske ansvar, og i-landene ble enig om at de skulle redusere sine utslipp av CO₂ med 20% fra 1988-nivå innen 2005 (Agrawala og Andresen 2001:119). Selv om avtalen ikke var forpliktende, og viste seg vanskelig å gjennomføre, var den viktig i den forstand at den satte en standard for tilnærmingen til problemet gjennom spesifikke målsettinger innen visse tidsfrister (Bodansky 1993:462). I november 1989 nektet imidlertid USA, sammen med Sovjet og Japan, å forplikte seg til et Europa-ledet initiativ for utviklede land om å etablere faste utslippsmål og tidsfrister for å stabilisere utslippet av klimagasser.

IPCCs første hovedrapport kom i 1990, og dannet grunnlaget for Rio-konferansen i 1992. Den internasjonale politiske *responsen* på klimaproblemet kom for alvor ved introduksjonen av FNs klimakonvensjon (UNFCCC) under Rio-konferansen (Böhringer og Vogt 2003:457).

FNs klimakonvensjon var den første traktaten som spesifiserte det internasjonale problemet klimaendringene representerte. Den har satt rammene for etterfølgende klimaavtaler, og sørget for et rammeverk hvor stater og beslutningstakere kan definere sine interesser. Partene ble enige om å akseptere en ikke-forpliktende avtale om å redusere klimagassutslippene til 1990-nivå innen 2000 (Starkey m.fl. 2005:10). Det endelige målet for konvensjonen er ”å oppnå stabilisering i konsentrasjonen av drivhusgasser i atmosfæren på et nivå som vil forhindre farlig menneskeskapt påvirkning av klimasystemet” (UN 1992, art. 2). Konvensjonens mangel på spesifiserte mål og forpliktelser gjorde det mulig for 188 land å signere konvensjonen. Ifølge Anthony Giddens (2009:187) var USAs motstand mot spesifiserte mål og forpliktelser hovedgrunnen til at de ikke ble inkludert i avtalen. Konvensjonen delte partene inn i ulike grupper, slik vi senere har sett dem under Kyoto-protokollen. Anneks I-landene inkluderte de industrialiserte landene, Anneks II-landene var en undergruppe av Anneks I og inkluderte nylig industrialiserte stater, og i tillegg hadde man land uten forpliktelser (non-Annex) som inkluderte utviklingsland. Under Rio-konferansen avtalte partene også å møtes til årlige partsmøter (COP) hvor diskusjonene om nødvendige klimatiltak skulle fortsette. Senatet i USA ratifiserte denne avtalen raskt, og har siden levd opp til forpliktelsene ved å rapportere sine utslipp av klimagasser (Axelrod m.fl. 2005:185).

4.2.2. Forhandlingene frem mot Kyoto-protokollen

I 1992 tapte President George Bush sr. presidentvalget i USA, og fem måneder etter Rio-konferansen, i januar 1993 tok Clinton-Gore administrasjonen over. Den nye administrasjonen hadde mer ambisiøse planer for klimapolitikken og for nasjonale utslippsreduksjoner (Agrawala og Andresen 2001:120). På det første partsmøtet i Berlin i 1995 konkluderte delegatene med at konkrete mål, både når det gjaldt utslippsforpliktelser og tidsfrister var nødvendig. Delegatene presenterte Berlin-mandatet, som erklærte at en protokoll til et nytt rammeverk for en avtale med ekstra forpliktelser for Anneks I-gruppen skulle skisseres innen 1997. USA støttet mandatet, men ønsket at mer avanserte utviklingsland også skulle inkluderes (Starkey 2005:10). Så tidlig som under det første partsmøtet argumenterte USA for at fleksible mekanismer måtte inkluderes, noe både EU og G-77 landene var mot (Thompson 2005:25). Under det andre partsmøtet i Genève i 1996 støttet USA for første gang en bindende avtale, så lenge avtalen inkluderte kvotehandel, men fremmet også nødvendigheten av at alle land, inkludert utviklingsland, skulle redusere sine utslipp. Kort tid etter fremmet USA også forslaget om en flerårig tilnærming til utslippsmålene, fremfor årlige (ettårige) utslippsmål. Dette ville sørge for større fleksibilitet i

avtalen, og samtidig veie opp for svingninger i været og i økonomien. Både G-77 landene, de sårbare øystatene (AOSIS) og EU var derimot for årlige utslippsmål (Thompson 2005:26-27). Clintons forhandlingsdelegasjon insisterte videre på en omfattende tilnærming som inkluderte alle kilder til global oppvarming - ikke bare CO₂, i tillegg til en inkludering av naturlige CO₂ opptaksmekanismer som skog, jord og vegetasjon (Agrawala og Andresen 2001:122). USA bremsset forhandlingene om Kyoto-protokollen da senatet protesterte mot Berlin-mandatet sommeren 1997, bare noen måneder før det tredje partsmøtet skulle avholdes i Kyoto. Resolusjon 98, kjent som Byrd-Hagel resolusjonen, som ble enstemmig vedtatt i senatet, konstaterte at USA ikke ville ratifisere en avtale som (i) ville kreve at de industrialiserte landene reduserte sine klimagassutslipp, med mindre avtalen krevde det samme av utviklingslandene, og som (ii) ville skade amerikanske økonomiske interesser (U.S. Senate 1997). Resolusjonen fremsetter videre hvilket syn senatorene hadde på Kyoto-protokollen:

”The Senate strongly believes that the proposals under negotiation, because of the disparity of treatment between Annex I parties and developing countries and the level of required emission reductions, could result in serious harm to the United States’ economy, including significant job loss, trade disadvantages, increased energy and consumer costs, or any combination thereof” (U.S. Senate 1997).

4.2.3. Kyoto-protokollen

Avtalen som ble fremforhandlet i Kyoto i 1997 reflekterte ikke senatets synspunkt, men inneholdt i stedet kvantitative utslippstak *kun* for de industrialiserte landene. President Clinton godtok at USA forpliktet seg til å redusere sine klimagassutslipp til 7% under 1990-nivå innen 2008-2012 (Agrawala og Andresen 2001:122-123). De industrialiserte landene forpliktet seg til å samlet redusere sine klimagassutslipp med 5,2% fra 1990-nivå i løpet av 2008-2012 (Kyoto-protokollen 1998:art. 3). Forpliktelsene til Anneks I-landene var dermed sterkere enn de hadde vært i tidligere avtaler. Til tross for press fra bl.a. USA ble ikke de store utviklingslandene pålagt bindende forpliktelser, men ble inkludert gjennom den grønne utviklingsmekanismen (CDM). USA fikk også gjennomslag for ”felles implementering” (Joint Implementation, JI), kvotehandel og en femårig tilnærming til utslippsmålene. Mens protokollen pålegger i-landene juridisk bindende forpliktelser, sørger de fleksible mekanismene for at landene kan møte sine forpliktelser på ulike måter. USA fikk i tillegg gjennomslag for å inkludere seks klimagasser⁹ fremfor tre, som EU foretrakk (Starkey 2005:13). Det amerikanske presset for å inkludere de fleksible mekanismene, og presset for

⁹ Klimagassene som er inkludert i Kyoto-protokollen er karbondioksid (CO₂), metan (CH₄), nitrogenoksid (N₂O), Hydrofluorkarboner (HFC), Perfluorkarboner (PFK) og Svovelheksafluorid (SF₆).

en mer aktiv deltakelse fra utviklingslandene var tydelig påvirket av behovet for kongressens godkjenning. På samme måte som USA spilte en viktig rolle i å gjøre FNs klimakonvensjon mindre forpliktende, var de også en svært viktig aktør i forhandlingene om Kyoto-protokollen, og sørget for stor fleksibilitet og lave utslippsmål i avtalen.

4.2.4. Veien videre fra Kyoto

For å kunne tre i kraft måtte Kyoto-protokollen ratifiseres av minst 55 partsland. Dette kravet ble fort innfridd, da deltakerlandene uten utslippsforpliktelser lett kunne ratifisere avtalen. I tillegg måtte Anneks I-land som til sammen stod for 55% av klimagassutslippene ratifisere avtalen (United Nations 1998). I USA ble protokollen aldri sendt til senatet for ratifisering, siden senatet på forhånd hadde gjort det klart at en slik avtale ikke ville bli ratifisert. USAs forhandlere prøvde imidlertid å vanne ut forpliktelsene i protokollen for å gjøre den mer akseptabel for beslutningstakerne på det internasjonale nivået. EU stod imidlertid sterkt på kravet om at 50% av utslippsreduksjonene skulle gjøres nasjonalt og u-landene ville ikke påta seg forpliktelser under Kyoto-protokollen. Disse posisjonene skapte betydelig konflikt mellom EU og den USA-ledete "Umbrella Group" under forhandlingene i Haag under COP-6 (Skodvin og Andresen 2009:15). Etter at president George W. Bush tok over presidentskapet i USA tok han et betydelig skritt i motsatt retning enn sin forgjenger, og annonserte i januar 2001 at USA ikke ville ratifisere Kyoto-protokollen. Denne avvisningen av protokollen medførte stor usikkerhet om protokollens fremtid. USA var blant de viktigste aktørene siden USA på det tidspunktet stod for de største utslippene av klimagasser globalt. Fremfor å forkaste avtalen, ble EU imidlertid mer bestemt på å slutføre forhandlingene og la avtalen tre i kraft (Barrett 2003:371). For å få til dette, måtte EU overbevise den motvillige "gang of four" som tidligere hadde vært allierte til USA i klimaforhandlingene: Australia, Canada, Japan og Russland (Hovi m.fl. 2003:18). På COP-8 i New Delhi i 2002 prøvde EU å diskutere fremtidige forpliktelser etter 2012. Både G-77 og USA, som ikke hadde noen forpliktelser under protokollen gjorde det vanskelig for EU å drive prosessen fremover. Kyoto-protokollen trådte endelig i kraft i 2005 etter at Russland hadde ratifisert avtalen. Siden store land som USA, Kina og India som er blant landene med de største utslippene av klimagasser stod uten forpliktelser om utslippskutt, ble Kyoto-protokollen likevel ansett som rimelig mislykket siden den miljømessige effekten var begrenset. Videre ble den miljømessige effekten begrenset av at mange av Anneks-I landene kunne oppnå sine forpliktelser uten å måtte redusere utslippene av klimagasser i nevneverdig grad.

4.2.5. COP-13: starten på forhandlingene om en ny internasjonal avtale

Da partene til klimakonvensjonen møttes til det 13. partsmøtet på Bali i desember 2007, var målet å utarbeide en ny avtale eller en oppfølger til Kyoto-protokollen. Siden det etter all sannsynlighet vil ta flere år før en eventuell ny avtale vil tre i kraft, var det allment akseptert at en ny avtale burde være utarbeidet innen slutten av 2009, altså i løpet av COP-15 (Boston 2008:54). IPCC publiserte sin fjerde hovedrapport i november 2007, og satt agendaen for forhandlingene på klimatoppmøtet på Bali. EU fulgte klimapanelets anbefalinger og krevde at en temperaturøkning på mer enn 2°C måtte unngås og at det globale reduksjonsmålet måtte speile det premisset (Clemencon 2008:73). Dette medfører at det globale utslippet av klimagasser må nå sin topp i løpet av de neste 10 til 15 årene, og må reduseres kraftig innen 2050. EUs medlemsland vedtok i forkant av COP-13 at de til sammen ville redusere sine utslipp med 20% fra 1990-nivå innen 2020, og ville redusere sine utslipp med 30% dersom andre store utslippsland sluttet seg til og lovet store utslippskutt (Clemencon 2008:73). USA på sin side var mot et språk i veikartet som foreslo at ulike utslippsmål skulle vurderes, og var fremdeles mot eksplisitte utslippsmål. De presset samtidig hardt på for et språk som oppfordret utviklingsland til å gjennomføre utslippsreducerende tiltak (Clemencon 2008:74). Dette kravet møtte - ikke uventet - stor motstand fra utviklingslandene. Veikartet som ble vedtatt, stipulerte langsiktige utslippsreduksjoner og var tuftet på felles men differensiert ansvar for å begrense klimaendringene (UNFCCC 2008:Bali Action Plan, art. 1). Veikartet understreker at utviklede land som historisk har bidratt mest til klimagassutslippene, må ta det første skrittet til å redusere sine utslipp, og det at USA forpliktet seg til veikartet ble ansett som et fremskritt. Veikartet ble mer forpliktende enn det USA opprinnelig ville akseptere, men mindre konkret enn det EU ville det skulle være. Det ble vedtatt at forhandlingene videre mot København skulle følge hovedsakelig to spor. En ny arbeidsgruppe for langsiktig felles handling, AWG-LCA¹⁰ under klimakonvensjonen skulle opprettes i tillegg til arbeidsgruppen AWG-KP¹¹ som forhandler om nye utslippsforpliktelser for Anneks I-land som allerede har forpliktelser til Kyoto-protokollen. AWG-KP ble opprettet to år tidligere under det første partsmøtet til Kyoto-protokollen (MOP) i Montreal. Denne to-spors tilnærmingen gjorde det mulig for parter som ikke var en del av Kyoto-protokollen, som USA, å delta i forhandlingene. USA lanserte i tillegg en arena for forhandlinger mellom de store

¹⁰ Ad Hoc Working group on Long-term Cooperative Action. Heretter kalt konvensjonssporet.

¹¹ Ad Hoc Working group on Further Commitments by Annex I Parties to the Kyoto Protocol. Heretter kalt Kyoto-sporet.

økonomiene¹² som var designet for å promotere samarbeid om klimateknologi basert på frivillighet (Clemencon 2008:72). I handlingsplanen som ble utarbeidet på Bali ble det lagt vekt på fire områder der den globale innsatsen skulle økes: utslippsreduksjoner, tilpasning til klimaendringer, finansiering av klimatiltak og klimavennlig teknologi (UNFCCC 2008:Bali Action Plan, art. 1). Arbeidet i de to arbeidsgruppene ble koblet tett sammen, og i løpet av 2008 møttes de tre ganger i tillegg til det årlige partsmøtet til UNFCCC, COP-14 i Poznan. Forhandlingene i konvensjonssporet fikk en treg start i 2008. Det første året handlet om tillitsbygging mellom partene, planlegging av arbeidet og å klargjøre de ulike forslagene og idèene (Averchenkova 2010:2). I november 2008 var det presidentvalg i USA, og det var en bred oppfatning blant forhandlingspartene at utfallet av valget ville ha mye å si for de videre forhandlingene. Til tross for at partene møttes flere ganger i 2008 var det lite reelle forhandlinger i påvente av presidentvalget i USA (Lahn 2010 [intervju]). På samme tid fokuserte partene i Kyoto-sporet på hvordan utslippreduksjonene kunne bli møtt på en mest mulig effektiv måte (Averchenkova 2010:3). I 2009 holdt både konvensjonssporet og Kyoto-sporet fem forhandlingsmøter i forkant av København-forhandlingene. I tillegg ble relaterte temaer diskutert i andre fora som Grønnland-dialogen, "the Major Economies' Forum on Energy and Climate Change", G-8, G-20, og på globale og regionale møter om klimaendringene (Averchenkova 2010:3)

4.2.6. Forhandlingene frem mot København

Det første møtet hvor representanter fra USAs nye ledelse var tilstede fant sted i Bonn i mars og april 2009. USAs nye forhandlingsleder Todd Stern viste en klar vilje til å bidra i en ny klimaavtale, og åpnet sitt innlegg med å si at "USA er tilbake, og ønsker å ta igjen det tapte". Han vektla også at vitenskapen er klar og at trusselen klimaendringene representerer, er ekte (Stern 2009). Usikkerheten som ble vektlagt under Bush-administrasjonen ble dermed lagt til side. USAs forhandlingsleder refererte til Obamas valgkamplofte om å redusere utslippene tilbake til 1990-nivå innen 2020, og vektla at det totale utslippet frem mot 2050 er viktigere enn utslippskuttene man legger opp til på kort sikt, noe som møtte stor motstand fra EU-landene. G-77 gruppen med Kina i spissen, krevde at utslippsmålene til Anneks I-landene måtte klargjøres først, og at I-landene burde redusere sine utslipp med 40% fra 1990-nivå innen 2020. Dette kravet var helt uforenlig med USAs ambisjoner, og klargjorde utfordringene partene stod overfor (Lahn 2009b).

¹² Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change.

Partene begynte først i juni i 2009 å forhandle om konkrete forslag til avtale i de to sporene. Målet var at forhandlerne skulle komme frem til et avtalesforslag som i København skulle presenteres for de ulike partenes miljøvernministre, og deretter skrives under av statslederne (Lund 2010 [intervju]). De største utfordringene i forhandlingene var fordelingen og graden av utslippsreduksjoner, finansiering av klimatiltak i utviklingsland og avtalens form – om den skulle være juridisk bindende eller ikke. Under møtet i juni ble det tydelig at USA hadde en helt annen posisjon enn de andre partene. De hadde et annet syn på hele avtalens arkitektur, spesielt på to punkter. Det første var avtalens form, hvor USA gjorde det helt klart at de ikke ønsket en juridisk forpliktende avtale, men heller en type ”implementing agreement” som var mindre forpliktende. For det andre var det et stort problem å strukturere en avtale med et skille mellom i-land og u-land (Lahn 2010 [intervju]).

Diskusjonen om avtalens juridiske form ble enda mer opphetet under det påfølgende møtet i Bangkok i oktober 2009, bare to måneder før klimaforhandlingene i København. Hovedproblemet under forhandlingene i Bangkok var, i likhet med tidligere møter, ambisjonsnivået til de største og viktigste industrilandene. Anslaget for de samlede utslippsreduksjonene ble oppgradert til et sted mellom 15% og 23% fra 1990-nivå, og var fremdeles langt under nivået som kreves for å nå to-gradersmålet. USAs sterke motstand mot en videreføring av Kyoto-protokollen og mot en juridisk forpliktende avtale, gjorde at EU åpnet sin tale i AWG-KP med å si at de foretrakk én enkelt avtale som utfall av COP-15, og at målet om en felles avtale stod sterkere enn målet om en juridisk forpliktende avtale (Akanle 2009:20). At EU forsøkte å vise fleksibilitet på denne måten, skapte sterke reaksjoner blant utviklingslandene, som ønsket to utfall av forhandlingene, ett langs hvert av forhandlingssporene. Forhandlingsmøtet i Bangkok tydeliggjorde, i form av protester og boikott av forhandlingene, at videreføringen av Kyoto-protokollen var avgjørende for u-landene.

Under det siste forhandlingsmøtet i Barcelona i november ble det klart at det ikke ville være mulig å fullføre en juridisk bindende avtale i København, og at man i stedet i beste fall kunne se for seg en politisk avtale hvor de sentrale problemstillingene ble inkludert. Barcelona-møtet ble hindret av at de afrikanske landene stoppet deler av forhandlingene i protest mot de utviklede landenes lave utslippsmål. Forhandlingene i Barcelona lot mye stå åpent til de endelige forhandlingene i København, og mot slutten av møtet var det mange som fryktet at de ikke kom til å enes om en avtale i København i det hele tatt (Lahn 2009a). Forhandlingene i Kyoto-sporet gjorde liten fremgang i forkant av København-toppmøtet. Utviklingslandene

krevde at de rike landene skulle forplikte seg til ambisiøse reduksjonsmål, mens de rike landene argumenterte med at en slik forpliktelse var avhengig av at USA og store utviklingsland ble mer involvert i prosessen. De kom heller ikke til noen enighet om den juridiske formen til det fremtidige rammeverket og om Kyoto-protokollen skulle videreføres etter 2012. De utviklede landene ønsket en enkelt ny avtale som et resultat av begge forhandlingssporene, mens utviklingslandene ønsket en endring og videreføring av Kyoto-protokollen etter 2012 (Averchenkova 2010:3). Partene i konvensjonssporet utviklet i løpet av 2009 en veldig komplisert forhandlingstekst på over 200 sider med ulike forslag og nesten like mange uenigheter. Til tross for en viss fremgang i forhandlingene på punkter som klimatilpasning, forhindre avskoging i utviklingsland (REDD) og teknologi, var det liten fremgang i forhold til finansiering og utslippsreduksjon. Da klimatoppmøtet i København stod på kalenderen, hadde forhandlingene i de to forhandlingssporene kommet mye kortere enn det som var nødvendig for å kunne få et ambisiøst utfall (Averchenkova 2010:3)

Tabell 2: Politiske tiltak mot klimaendringer: tidslinje¹³

<i>År</i>	<i>Utvikling</i>
1972	- På konferansen om menneskelig miljø i Stockholm ble håndteringen av knappe ressurser og forurensningsproblemer satt på agendaen. - Som et resultat av konferansen i Stockholm ble FNs miljøprogram UNEP etablert.
1988	- UNEP og WMO etablerer FNs klimapanel (IPCC) - Toronto-konferansen: Toronto-deklarasjonen anerkjente de industrialiserte landenes ansvar. I-landene ble erige om å redusere sine utslipp med 20% fra 1988-nivå innen 2005.
1990	- IPCC presenterer sin første hovedrapport - FNs generalforsamling etablerte "the Intergovernmental Negotiating Committee" (INC) som fikk mandat til å etablere en rammekonvensjon om klimaendringer.
1992	- FNs klimakonvensjon (UNFCCC) blir etablert og signert i Rio - IPCC omorganiseres og arbeidsgruppe III blir etablert for å vurdere de sosialøkonomiske konsekvensene relatert til klimatilak
1993	President Clinton annonserte at USA planla å stabilisere sine utslipp av klimagasser innen 2000.
1994	Klimakonvensjonen trådte i kraft etter at 50 stater hadde ratifisert konvensjonen.
1995	COP-1: Den første partskonferansen ble holdt i Berlin. Berlinmandatet ble vedtatt som erklærte at en protokoll for et nytt rammeverk skulle vedtas innen 1997. - IPCCs andre hovedrapport ble presentert.
1996	COP-2 i Genève, Sveits: For første gang gikk USA inn for en bindende avtale.
1997	COP-3 i Kyoto: Kyoto-protokollen ble fremforhandlet
1998	COP-4 i Buenos Aires, Argentina: Det eneste som kom ut av forhandlingene var en plan om videre forhandlinger. USA krevde "meningsfull deltakelse fra utviklingsland".
1999	COP-5 i Bonn, Tyskland: ingen enighet om reglene for Kyoto-avtalen.
2000	COP-6 del 1 i Haag, Nederland: Brudd i forhandlingene p.g.a. uenighet mellom USA og EU.
2001	- IPCC ferdigstiller sin tredje hovedrapport som hevder at mennesker allerede har begynt å forandre jordens klima - George W. Bush annonserte at USA ikke ville ratifisere Kyoto-protokollen. - COP-6 del 2 i Bonn, Tyskland: et politisk kompromiss om videreføring av protokollen uten USA. - COP-7 i Marrakesh, Marokko: et detaljert rammeverk for gjennomføringen av Kyoto-protokollen ble vedtatt.
2002	COP-8 i New Delhi, India: Partene ble ferdige med regler for rapportering og kontroll under Kyoto-protokollen.
2003	COP-9 i Milano, Italia
2004	COP-10 i Buenos Aires, Argentina: konkluderte med at uformelle samtaler om tiden etter Kyoto-protokollens virkeperiode (2012) kunne starte i mai 2005.
2005	Cop-11 og COP/MOP 1 i Montreal, Canada: Deltakerne i Kyoto-protokollen ble enige om at videre og strengere forpliktelser var nødvendige etter 2012. USA gikk med på å vurdere dialog om fremtidige strategier.
2006	COP-12 og COP/MOP 2 i Nairobi: ingen store gjennombrudd.
2007	IPCC presenterte sin fjerde hovedrapport. - COP-13 og COP/MOP 3 på Bali, Indonesia: Bali-mandatet som la en plan for arbeidet mot en ny avtale etter Kyoto-protokollens første forpliktelsesperiode ble vedtatt.
2008	COP-14 og COP/MOP 4 i Poznan, Polen: konkluderte hovedsakelig med et arbeidsprogram for møtene frem mot København i 2009.

¹³ Kilder: CICERO (2009), Axelrod m.fl. (2005), Bergersen og Dahl (1996).

4.2.7. Klimatoppmøtet i København

Konferansen i København i desember 2009 skulle markere slutten på en to år lang forhandlingsprosess for å styrke det internasjonale klimasamarbeidet i tråd med veikartet som ble vedtatt på Bali i 2007. I tillegg til at 120 statsledere deltok i forhandlingene, søkte mer enn 40 000 mennesker, som representerte regjeringer, ikke-statlige organisasjoner og media om akkreditering til konferansen. Toppmøtet i København var dermed utvilsomt det største møtet som har blitt holdt i forbindelse med klimaforhandlingene, og forventningene til hva statslederne ville komme frem til, var store. Mange håpet at forhandlerne ville klare å ”seal the deal” ved å vedta en avtale som var rettferdig og ambisiøs, og som dermed satt verdens utvikling på en kurs som ville forhindre farlige klimaendringer (Earth Negotiations Bulletin 2009). I løpet av de to ukene konferansen varte, ble det forhandlet mellom eksperter, ministre og statsledere, og prosessen var preget av store uenigheter. Spørsmål om selve prosessen og transparens fikk stor betydning i forhandlingene, og delegatene var uenige om forhandlingene skulle gjennomføres i mindre grupper som ”friends of the chair”, i tillegg til at et dansk avtaleforslag og avtaleforslaget fra de to arbeidsgruppene tydeliggjorde store forskjeller og uenigheter mellom partene. Avtalen som til slutt ble vedtatt sent på konferansens siste dag – København-avtalen – var ikke basert på verken det danske tekstforslaget eller forslagene til de to arbeidsgruppene, og ble ansett som en ”far from perfect agreement” (Earth Negotiations Bulletin 2009). Noen av utviklingslandene ville ikke undertegne avtalen fordi de hevdet at prosessen var udemokratisk og lukket, dermed oppnådde ikke avtalen den nødvendige konsensus til å bli formelt vedtatt og endte med at partene kun tok avtalen til etterretning (”took note of”). Tabell 3 viser en oversikt over de essensielle elementene i København-avtalen. Forhandlingene om avtalen vil presenteres og diskuteres nærmere i kapittel 7. Per mars 2010 hadde 75 land, som til sammen står for mer enn 80% av de globale klimagassutslippene, meldt inn forpliktelser til å kutte eller begrense sine utslipp av klimagasser innen 2020 (UNFCCC 2010). Likevel er det ifølge Yvo de Boer klart at:

”while the pledges on the table are an important step towards objective of limiting growth of emissions, they will not in themselves suffice to limit warming to below 2 degrees Celsius” (UNFCCC 2010).

Tabell 3: Essensielle elementer ved København-avtalen

Essensielle elementer ved København- avtalen:

Avtalen ble ikke formelt godkjent som avgjørelse under klimakonvensjonen, men heller tatt til etterretning (taken note of) av flertallet av forhandlingspartene.

Avtalens formålsparagraf:

- Refererer til klimakonvensjonens endelige mål om å stoppe farlig menneskelig påvirkning av klimasystemet (United Nations 1992);
 - Stadfester at de er veiledet av klimakonvensjonens prinsipper og bestemmelser;
 - Godkjenner vedtakene som ble gjort i København om å fortsette forhandlingene i de to forhandlingssporen;
 - Indikerer at partene har blitt enige om avtalen som "trer i kraft umiddelbart".
-

Avtalens artikler:

1. Identifiserer klimaendringene som en av de største utfordringene i vår tid, og vektlegger at det er en sterk politisk vilje til å bekjempe klimaendringene i tråd med prinsippet om "felles men differensiert ansvar". Anerkjenner det vitenskapelige synet at den globale temperaturøkningen bør være under to grader.
 2. Stadfester at dype kutt i de globale utslippene av klimagasser er nødvendig ifølge vitenskapen som er dokumentert av IPCC i deres fjerde hovedrapport. Anerkjenner at tidsrammen for å nå utslippstoppen vil være lengre i u-land enn i i-land.
 3. Avsnittet ber om økt innsats for tilpasning til effekter av klimaendringer og effekter av klimatiltak. Enighet om at utviklede land skal sørge for adekvat, forutsigbar og bærekraftig økonomisk støtte, teknologi og kapasitetsbygging for å støtte tilpasningstiltak i utviklingsland. Spesielt sårbare utviklingsland (LDCs), øystater (SIDS) og afrikanske land skal prioriteres.
 4. Rike land forplikter seg til å påta seg tallfestede utslippsmål fram til 2020, som skal omfatte landets totale klimagassutslipp. Disse målene skal rapporteres til FNs klimasekretariat innen 31. januar 2010. De utviklede landenes reduksjoner og finansielle støtte vil bli målt, rapportert og verifisert i forhold til eksisterende og fremtidige retningslinjer.
 5. Utviklingsland (ikke-Anneks I-landene) vil implementere utslippsreducerende tiltak, disse skal også rapporteres til FNs klimasekretariat innen 31. januar 2010. Utslippsreducerende tiltak som ikke mottar internasjonal støtte skal måles og rapporteres av landet selv, og meddeles det internasjonale samfunnet gjennom innsending av såkalte "National Communications" hvert annet år. For utslippsreducerende tiltak som mottar internasjonal støtte skal både måling, rapportering og verifisering skje på internasjonalt nivå.
 6. Tiltak for å redusere avskoging trekkes frem som et spesielt viktig satsingsområde. Det er nødvendig å bidra med positive incentiver som å opprette en mekanisme som inkluderer REDD+ for å mobilisere finansiell støtte fra utviklede land.
 7. Åpner for å ta i bruk nye mekanismer for kvotehandel mellom land for å øke kostnadseffektiviteten av, og for å promotere utslippsreducerende tiltak.
 8. To hovedløfter om finansiering: 1) Det etableres en felles forpliktelse for de rike landene til å bidra med "opp mot" \$30 milliarder totalt over de neste tre årene. Dette skal gå til både utslippsreduksjoner og klimatilpasning, og 2) det etableres et mål om at utviklede land skal mobilisere \$100 milliarder hvert år til klimatiltak i utviklingsland. En stor del av finansieringen skal organiseres gjennom "Copenhagen Green Climate Fund), som skal ha en styringsstruktur der u- og i-land har like mange representanter.
 9. Det etableres et høynivåpanel for å kartlegge alternative måter å finansiere klimatiltak.
 10. Den nye fondet "Copenhagen Green Climate Fund" skal være direkte knyttet til FNs klimakonvensjon.
 11. Det skal etableres en egen mekanisme for å fremme utvikling og overføring av teknologi.
 12. Innen 2015 skal implementeringen av denne avtalen vurderes opp mot hva som er nødvendig for å unngå farlige klimaendringer (the Convention's ultimate objective). Det skal også vurderes å styrke avtalens langsiktige mål i forhold til togradersmålet.
-

4.3. Oppsummering

Denne gjennomgangen av de internasjonale klimaforhandlingene har vist at USAs deltakelse og engasjement i de internasjonale forhandlingene i stor grad har vært preget av hvilken president som har sittet med makten, men at USAs interesser har vært stabile. Både under Kyoto-forhandlingene hvor Clinton-administrasjonen forhandlet frem en relativt ambisiøs internasjonal avtale, og under Bush-administrasjonen som valgte å trekke USA fra de internasjonale forpliktelsene, var majoriteten i kongressen mot en internasjonal klimaavtale. Byrd-Hagel resolusjonen og klimadebatten i kongressen de påfølgende årene bar preg av kostnadene en internasjonal klimaavtale ville medføre, konkurransesituasjonen i forhold til store utviklingsland som Kina, og den vitenskapelige usikkerheten som hersket rundt problemet global oppvarming representerte. I neste kapittel vil jeg kort presentere USAs politiske system som ifølge Putnam har avgjørende betydning for utformingen av det nasjonale vinnersettet. I kapittel 6 vil jeg i lys av det politiske systemet videre studere hva som karakteriserte det amerikanske vinnersettet i 2009, og hvordan dette vinnersettet påvirket USAs posisjon i de internasjonale forhandlingene. I 2009 hadde demokratene flertall i kongressen i tillegg til presidenten, og muligheten til å vedta en nasjonal klimalov hadde neppe vært større i USAs klimapolitiske historie.

5. Utformingen av USAs posisjon – det politiske systemet

5.1. Innledning

Formålet med dette kapittelet er å gi en kort innføring i hvordan USAs politiske system påvirker utformingen av deres posisjon til de internasjonale forhandlingene. Kapittelet vil organiseres i lys av Putnams tre uavhengige variabler for utformingen av det nasjonale vinnersettet til de internasjonale forhandlingene. Dermed vil jeg først presentere de politiske institusjonenes betydning, med vekt på reglene for ratifikasjon av internasjonale avtaler og den nasjonale lovgivningsprosessen. Deretter vil jeg presentere presidentens rolle i forhandlingene. Til sist vil jeg presentere sammensetningen av kongressen i forhold til den ideologiske og den regionale skillelinjen i 2009. Dette kapittelet klargjør dermed hvilke føringer det politiske systemet legger for utformingen av USAs posisjon til de internasjonale klimaforhandlingene, og danner grunnlaget for analysen av interesse- og maktdistribusjonen i den klimapolitiske debatten i USA i 2009.

5.2. Politiske institusjoner – føringer for den nasjonale beslutningsprosessen

Ifølge Putnams modell har de politiske institusjonene stor betydning for utformingen av det nasjonale vinnersettet i de internasjonale forhandlingene. Den formelle ratifiseringsprosessen bestemmer hvilke institusjoner som er avgjørende for USAs posisjon, ved å identifisere hvilke grupper eller aktører som har makt til å godkjenne eller avslå en internasjonal avtale (Putnam 1988:448). I dette avsnittet vil jeg dermed først presentere kravene som stilles til en formell ratifisering av en internasjonal avtale i USA, og deretter presentere den nasjonale lovgivningsprosessen som har betydning for utformingen av USAs posisjon i de internasjonale forhandlingene.

5.2.1. Regler for ratifikasjon av internasjonale avtaler

I internasjonale forhandlinger er det den utøvende makten - presidenten og hans administrasjon - som er ansvarlig for å fremforhandle en ratifiserbar avtale. For at avtalen skal bli akseptert, må den godkjennes med 3/5 flertall i senatet, altså 67 stemmer. I grunnlovens "supremacy clause" i artikkel 6 er det videre bestemt at "all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land." Traktaten er dermed bindende for alle delstatene, selv om traktaten gjelder et tema som ikke omfattes av den føderale lovgivningsmakten (Hylland 2008:51). Før en traktat kan ratifiseres, må derfor hele kongressen vedta en lov som vil gjøre det mulig for USA å implementere, og

møte kravene som stilles i den internasjonale avtalen. Dermed må det være flertall både i representantenes hus og i senatet om hvordan de internasjonale kravene kan bli møtt (Fisher 2004:120; Tamura 2006:293). USAs regler for ratifikasjon legger sterkere begrensninger på USAs vinnersett enn det som er tilfellet i mange andre land (Putnam 1988:448). USAs strenge regler for ratifisering av internasjonale avtaler, bidrar dermed til at den nasjonale lovgivningsprosessen har stor betydning for USAs posisjon i internasjonale forhandlinger. Dersom USA hadde vedtatt en klimalov i forkant av forhandlingene i København hadde det vært klart, både for USAs forhandlingsdelegasjon og deres forhandlingspartnere, hva de kunne forplikte seg til internasjonalt, og kunne gjort forhandlingene enklere.

5.2.2. Den nasjonale lovgivningsprosessen

USAs styringssystem er bygd på et grunnleggende prinsipp om at offentlig makt ikke skal konsentreres ett sted. Det finnes dermed flere uavhengige maktsentrum som er ment å kontrollere hverandre, og holde hverandre i balanse (Hylland 2008:52). Det føderale prinsippet det politiske systemet er tuftet på, hindrer i seg selv maktkonsentrasjon. Det er regler som sikrer balanse mellom de politiske institusjonene som deltar i lovgivningsprosessen: senatet, representantenes hus og presidenten. I tillegg har de føderale domstolene myndighet til å kontrollere om en lov innholdsmessig er forenlig med grunnloven (Hylland 2008:52). I senatet er alle delstatene likt representert med to representanter hver, dermed består senatet av 100 senatorer. Representantenes hus er imidlertid proporsjonalt valgt, og delstatene er representert i forhold til folketallet. Totalt er det 435 representanter i representantenes hus (Hylland 2008:40). I senatet er dermed makten jevnere fordelt mellom regionene, som kan bety at den regionale skillelinjen i klimapolitikken får større betydning i senatet enn i representantenes hus. Senatorene blir valgt for 6-års perioder, mens representantene i representantenes hus velges for to-års perioder. Siden representantenes valgkretser er mindre og mer homogene enn senatorenes, og siden representantene blir valgt for kortere perioder og dermed må stille til gjenvalg oftere, speiler representantenes handlinger i kongressen i større grad valgkretsens interesser enn senatorenes. Senatorene kan i større grad representere grupper og interesseorganisasjoner på nasjonalt plan (Lowi og Ginsberg 2000:107).

I den nasjonale lovgivningsprosessen er de to kamrene i hovedsak likestilt, og alle lover må vedtas av begge kamre. Hvert kammer har sitt eget system av komiteer, og partiet med flertall utpeker lederen i alle komiteene. Komiteene har stor makt i forhold til hva som blir tatt opp, og diskutert i det respektive kammeret, og det er ikke uvanlig at en sak blir stoppet av

komiteen som forbereder saken (Hylland 2008:49). Dette var tilfellet for flere forslag til klimalov som ble presentert for senatets komiteer mellom 1995 og 2006 da det republikanske partiet stort sett hadde flertall i begge kamre (Bang 2009). Forslag som passerer komiteen tas opp til debatt i hele kammeret og kan til slutt ende med en votering om loven skal vedtas eller ikke. Dersom senatet og representantenes hus ikke treffer samme vedtak, må de forhandle seg frem til en enighet før loven sendes videre til presidenten som kan undertegne loven eller legge ned veto. Om presidenten legger ned veto kan likevel loven bli vedtatt med to tredjedelers flertall i kongressen. I senatet finnes det i tillegg en ordning som øker sannsynligheten for at man blir stående uten vedtak. I motsetning til i representantenes hus, som har en stram forretningsorden med begrenset taletid og effektiv møteavvikling, er det i senatet i utgangspunktet ingen grense for hvor lenge man kan tale, og det er heller ikke noe krav om at taleren må holde seg til saken (Hylland 2008:50). Dette åpner for at et mindretall kan forsøke å stoppe en sak de er mot ved å snakke så lenge de klarer og dermed utsette og lamme den øvrige virksomheten i senatet, noe som kan føre til at flertallet gir seg. Dette fenomenet kalles “filibuster”, og er ikke en uvanlig taktikk for opposisjonen til omstridte lovforslag. Bare trusselen om en filibuster kan føre til at lovforslaget blir modifisert eller ikke kommer opp til votering. For å stoppe en filibuster ved å vedta begrenset taletid kreves tre femtedelers flertall blant samtlige senatorer, altså 60 stemmer, mens det normalt kun trengs et enkelt flertall, altså 51 stemmer for å vedta en lov i senatet. I tillegg til slike utsettelsesmekanismer gjør ulikt flertall i de forskjellige politiske institusjonene det enda vanskeligere å få vedtatt en kontroversiell lov. I klimapolitikken ble dette tydelig i 2008 da demokratene hadde et knapt flertall i begge kamre, men ikke klarte å unngå filibuster, i tillegg til at Bush-administrasjonen gjorde det klart at de ville legge ned veto mot lovforslaget dersom det skulle bli vedtatt i kongressen (White House 2008). Å vedta en ny lov er dermed en omfattende prosess i USA. Saken skal være grundig drøftet, og det skal være bred enighet om forslaget. Det er derfor vanlig at det tar lang tid fra en ny lov er foreslått til den eventuelt trer i kraft. Hensikten med å ha to kamre er nettopp at det skal være vanskelig å få lover vedtatt (Hylland 2008:50).

Videre vil jeg presentere presidentens rolle i den nasjonale og internasjonale forhandlingsprosessen, og sammensetningen av kongressen i 2009.

5.3. Presidentens rolle i de nasjonale og de internasjonale forhandlingene

En av presidentens viktigste former for makt, er makten til å si nei. Presidentens holdning til en klimalov har stor betydning siden presidenten kan legge ned veto mot kongressens

lovforslag. I USA har presidenten videre formell makt til å utnevne både regjeringen, som leder ulike deler av den utøvende makten, og administrasjonen. Da Clinton ble president hadde han makt til å utnevne hele 4000 personer til å fylle topposisjoner som var engasjert i presidentens agenda. På denne måten kan presidenten styre oppmerksomheten til tema og saksområder han finner viktige (Lowi og Ginsberg 2000:150-156). I tillegg har presidenten en rekke uformelle ressurser som media, utnevnelser og initiativer, partiet og popularitet til å kontrollere den politiske agendaen (Lowi og Ginsberg 2000:156-164). Flere av Obamas utnevnelser tydeliggjorde også avstanden fra Bushs miljøpolitikk da Obama valgte respekterte og prominente personer til å lede klimapolitikken¹⁴. Ifølge Tsebelis (2002:114) er dette en form for skjult makt til å sette agendaen, siden presidenten kan utnevne personer som deler hans syn, og dermed vil støtte hans politikk. En av de viktigste måtene for presidenten og hans administrasjon å påvirke lovgivningsprosessen, er nettopp å sette temaet på den nasjonale agendaen. Presidenten har stor uformell makt i form av å være en viktig agendasetter, og kan dermed i stor grad påvirke hvilke politiske saker som blir diskutert i det offentlige rom og i kongressen. I tillegg har presidenten ofte en aktiv rolle i forhold til den lovgivende prosessen i kongressen dersom det er et lovforslag han ønsker å støtte. Som vi skal se i neste kapittel, ble dette elementet av presidentens makt tydelig i debatten om klimaloven i 2009.

I de internasjonale forhandlingene er det presidenten og hans administrasjon som utnevner og delvis utgjør forhandlingsdelegasjonen på det internasjonale nivået. De viktigste aktørene i utformingen av utenrikspolitikken, i tillegg til presidenten, er de ulike departementer i administrasjonen: State, Defense og Treasury Department (Lowi og Ginsberg 2000:367). Til tross for at Putnams modell antar at statslederen vil innta en posisjon i de internasjonale forhandlingene som representerer det nasjonale vinnersettet, åpner Putnam for at statslederen kan ha personlige motivasjoner for sitt engasjement på det internasjonale nivået. Det kan være at han ønsker populariteten en vellykket avtale kan bringe, eller at de internasjonale forhandlingene kan bidra til at statslederen kan få gjennomslag for saker som han gjerne vil gjennomføre, men som han ikke har makt til å gjøre nasjonalt (Putnam 1988:457).

¹⁴ Blant annet ble den tidligere lederen av miljøverndepartementet i New Jersey, Lisa Jackson, utnevnt til å lede Environmental Protection Agency (EPA). I tillegg ble nobelprisvinneren Steven Chu utnevnt til energisekretær. Chu har viet sin karriere til å søke etter nye løsninger til energiutfordringene og til å hindre global oppvarming (U.S. Department of Energy 2010).

Presidenten har dermed stor makt når det gjelder å innta USAs forhandlingsposisjon i de internasjonale forhandlingene.

5.4. Kongressen

I tillegg til Putnams teoretiske antakelser for hvilke interesser som er tilstede på det nasjonale nivået, vil jeg i analysen i neste kapittel som nevnt ta utgangspunkt i tidligere forskning som identifiserer spesielt to skillelinjer i amerikansk klimapolitikk. I dette avsnittet vil jeg derfor presentere sammensetningen av kongressen i 2009, i lys av den ideologiske og den regionale skillelinjen.

5.4.1 Sammensetningen av kongressen

Ved kongressvalget i 2008 økte demokratene sitt flertall i begge kamrene i kongressen. Til senatet ble 55 demokrater valgt inn, i tillegg til 44 republikanere og to uavhengige som stemmer med demokratene. I april 2009 skiftet den republikanske senatoren Arlen Specter (R-Penn.) til det demokratiske partiet, mens den demokratiske senatoren Ted Kennedy døde i august, og ble frem til nyvalget i januar 2010 representert av demokraten Paul Kirk. I representantenes hus ble 256 demokrater valgt inn, mot 175 republikanere. Siden demokratene fikk flertall i begge kamrene, fikk de større makt over hvilke saker som kunne bli tatt opp i de ulike komiteene, siden lederne i de ulike komiteene alle er representanter for det demokratiske partiet. Selv om komiteledernes makt er begrenset, spiller de en viktig rolle i å planlegge høringer, å velge medlemmer til underkomiteene og i å utnevne ansatte (Lowi og Ginsberg 2000:113). Videre sikrer partiet med flertall kontroll i kongressen ved at deres ledere i de to husene har makt til å anerkjenne talerne i debatten om et lovforslag. På bakgrunn av tidligere forskning om den ideologiske skillelinjen er det rimelig å forvente at et sterkt flertall av demokrater i kongressen, i tillegg til at presidenten også er fra det demokratiske partiet, ville ha stor betydning for klimadebatten i kongressen. Mulighetene for å få gjennomslag for en nasjonal klimalov hadde neppe vært større i USAs klimapolitiske historie.

Som illustrert i Figur 2 viser en gjennomgang av delstatenes kull- og råoljeproduksjon at hele 27 av USAs 50 stater har stor kull- og/eller oljeproduksjon. Med stor kullproduksjon menes stater som produserer mer enn 20 millioner tonn kull i året, mens med stor råoljeproduksjon

Den regionale skillelinjen ventes dermed å legge begrensninger på mulighetene for å få vedtatt en nasjonal klimalov, og dermed å legge begrensninger på det nasjonale vinnersettet i de internasjonale klimaforhandlingene. Siden den regionale skillelinjen har vist seg å være en mer eller mindre konstant del av klimapolitikken, uavhengig av hvilke parti som sitter med makten, har ikke nødvendigvis det politiske mulighetsrommet endret seg radikalt siden den 110. kongressen (Skodvin og Andresen 2009:273).

46

6. Det nasjonale spillet om USAs klimapolitikk

"If the U.S. can't pass a bill, the whole system will need time to adjust" Jake Schmidt (2010 [intervju])

6.1. Innledning

Etter at Barack Obama vant det amerikanske presidentvalget i 2008, har debatten om en nasjonal klimalov og USAs deltakelse i en internasjonal avtale tatt en ny retning. Obama representerer en helt annen klimapolitikk enn sin forgjenger, George W. Bush, og de internasjonale forventningene var derfor store til USAs rolle i forkant av klimatoppmøtet i København. Under forhandlingene i København lovet USA å redusere sine klimagassutslipp med 17% fra 2005-nivå innen 2020, med ett viktig forbehold – den forestående nasjonale klimaloven. At Obama gjorde det klart at USAs posisjon skulle reflektere det nasjonale vinnersettet gjør interesse- og maktdistribusjonen i klimapolitikken i 2009 spesielt viktig, og for å forstå utfallet av COP-15 er det derfor nødvendig å studere den innenrikspolitiske situasjonen og den nasjonale beslutningsprosessen.

Siden beslutningstakernes holdninger forventes å reflektere opinionens holdninger til klimaspørsmålet vil jeg først presentere og diskutere opinionens holdninger til klimaspørsmålet i 2009. Videre vil jeg studere hvordan Obama har forsøkt å utnytte sin posisjon som agendasetter og hvilke strategier Obama hadde for forhandlingene på det internasjonale nivået. Deretter studerer jeg debatten og avstemninger i kongressen for å identifisere hvilke interesser som hadde avgjørende betydning for det nasjonale vinnersettet og USAs posisjon i de internasjonale forhandlingene. Ved å studere de ulike interessene, posisjonene og strategiene i den nasjonale debatten i 2009 i lys av beslutningsreglene, vil jeg svare på hvorfor USA inntok sin posisjon til klimaforhandlingene i København.

6.2. Opinionens holdning

I tillegg til å legge føringer for beslutningstakernes interesser kan opinionens holdninger til klimaloven og til USAs deltakelse i en internasjonal avtale sees på som et mål på de politiske kostnadene og gevinstene det medfører for beslutningstakerne å arbeide for eller mot en internasjonal avtale. Til tross for at administrasjonens politikk ikke alltid speiler den nasjonale opinionen, er det liten tvil om at administrasjonens politikk sjelden er i uoverenstemmelse

med opinionen over lang tid (Lowi og Ginsberg 2000:235-236)¹⁶. Dermed har opinionens holdning stor betydning for utformingen av USAs nasjonale vinnersett. Tradisjonelt har representanter fra det demokratiske partiet vært mest opptatt av klima og miljø, mens republikanerne i større grad har vært motstandere av en klimalov fordi en slik lov vil føre til mer statlig styring, tap av arbeidsplasser og økonomiske kostnader (Agrawala og Andresen 1999:466). På begynnelsen av 1980-tallet karakteriserte Reagan-administrasjonen miljøreguleringer som en byrde for økonomien, og forsøkte å svekke dem og redusere håndhevelsen av reguleringene. Den kjente "Reaganrevolusjonen" var tuftet på at "government is the problem and not the solution". Denne antimiljøholdningen i det republikanske partiet ble igjen fremtredende etter at republikanerne tok makten i kongressen i 1994, og ble ytterligere forsterket under Bush-administrasjonen (Dunlap og McCright 2008:26). Siden midten av 1990-tallet da USA forhandlet om Kyoto-protokollen og global oppvarming fikk mye oppmerksomhet har temaet blitt sterkt politisert også blant befolkningen, noe som ifølge Putnam bidrar til å gjøre det nasjonale vinnersettet mindre.

6.2.1. Utviklingen i amerikanernes holdning til global oppvarming

Spørsmål/påstand fra spørreundersøkelsen	1997	2008	2009	2010
The effects of global warming has already begun	48%	61%	53%	50%
Global warming will pose a serious threat to me or my way of life in my lifetime	25%	40%	38%	32%
Thinking of what is said in the news, in your view is the seriousness of global warming [generally exaggerated]?	31%	35%	41%	48%
Do you believe increases in the earths temperature over the century are due to the effects of pollution from [human activities]?	61%	58%		50%

Tabell 4: Utvikling i amerikanernes holdninger til global oppvarming fra 1997 til 2010

En gjennomgang av meningsmålinger av holdning til global oppvarming siden debatten om Kyoto-protokollen og frem til i dag viser at frem til 2008, økte andelen som syntes at global oppvarming var et problem, men fra 2008 til 2009 sank denne oppslutningen. I 1997 svarte 48% av respondentene at effektene av global oppvarming allerede eksisterte, i 2008 svarte 61% det samme (Dunlap og McCright 2008:30). I 2009 var det imidlertid bare 53% av de

¹⁶ En studie av Page og Shapiro viser at i omtrent to tredjedeler av tiden mellom 1935 og 1979 var signifikante endringer i opinionens holdninger etterfulgt av endringer i administrasjonens politikk innen et år var gått (Lowi og Ginsberg 2000:235).

spurte som mente at effektene av global oppvarming allerede eksisterte (Gallup Poll 2009d).¹⁷ Samtidig økte prosentandelen som svarte at global oppvarming ville utgjøre en stor trussel i deres levetid fra 25% i 1997 til 40% i 2008. I 2009 svarte kun 38% det samme. Til tross for at denne nedgangen ikke er statistisk signifikant, var det første gang siden 1997 at denne prosentandelen gikk ned (Gallup Poll 2009d). På den andre siden har det vært en svak økning i prosentandelen som svarte at den globale oppvarmingens alvorsgrad var overdrevet, fra 31% i 1997 til 35% i 2008, mens det i 2009 var 41% som svarte at alvorsgraden var overdrevet¹⁸ (Gallup Poll 2009d). Til slutt holdt prosentandelen som svarte at global oppvarming var et resultat av menneskelig aktivitet seg relativt stabil fra 61% i 1997 til 58% i 2008 (Dunlap og McCright 2008:30). I 2010 svarte imidlertid bare 50% av respondentene at global oppvarming var et resultat av menneskelig aktivitet (Gallup Poll 2010)¹⁹. Det som synes å ha vært en utvikling i retning konsensus om at global oppvarming er et problem, gikk tilbake i 2009 og 2010. Dette vil jeg kommentere videre i punkt 6.2.1.2.

6.2.1.1. Det partipolitiske skillet

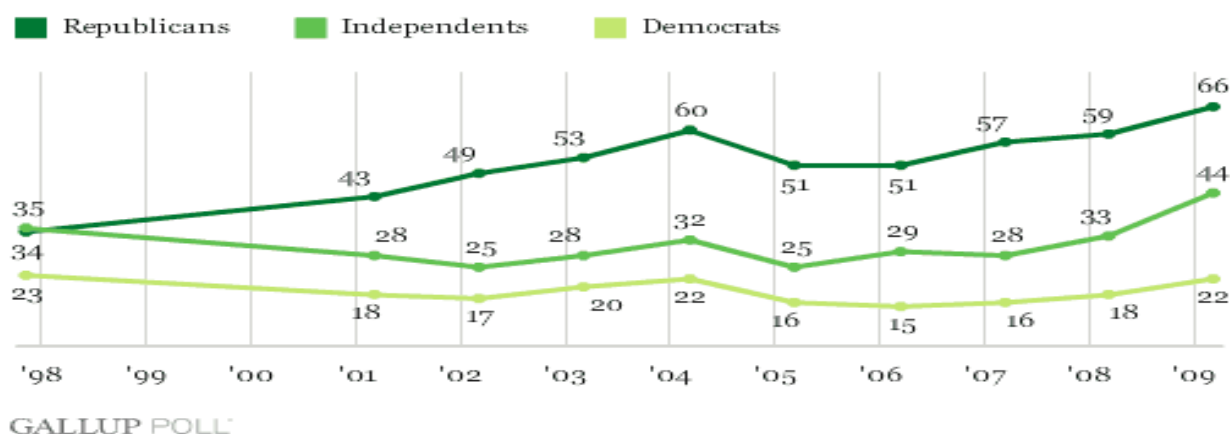
Det denne generelle trenden skjuler, er de svært divergerende trendene blant respondenter som identifiserer seg selv som henholdsvis demokrater og republikanere. Andelen demokrater som påstår at effektene av global oppvarming allerede eksisterer og at klimaendringene vil utgjøre en trussel i deres levetid, har økt betraktelig i den samme tidsperioden. Andelen republikanere som mener det samme har sunket moderat. Den republikanske skepsisen mot at alvorsgraden ved global oppvarming er overdrevet, har imidlertid hatt en sterk økning fra 34% i 1997 til 59% i 2008 (Dunlap og McCright 2008:30). Som vist i figur 3, økte den ytterligere til 66% i 2009. Mens disse meningsmålingene viser at det ikke har vært veldig store endringer i den generelle holdningen til global oppvarming, så viser en kontroll for partiidentitet at de to partiene har hatt en motsatt utvikling. Mens demokratenes oppfatning har holdt seg noenlunde stabil de siste 10 årene, har republikanernes skepsis mot problemets karakter økt.

¹⁷ Undersøkelsen er basert på telefonintervjuer av et tilfeldig utvalg på 1020 personer over 18 år, gjennomført fra 5. til 8. mars 2009.

¹⁸ I 2010 hadde prosentandelen som mente at alvorsgraden var overdrevet økt til 48% (Gallup Poll 2010)

¹⁹ Undersøkelsen er basert på telefonintervjuer av et tilfeldig utvalg på 1104 personer over 18 år, gjennomført fra 4. til 7. mars 2010.

Percentage Saying News of Global Warming Is Exaggerated, by Party ID



Figur 3: Holdning til global oppvarming fordelt på partiidentifikasjon (Gallup Poll 2009c)

6.2.1.2. Klima versus økonomi

I 2009 svarte 51% av respondentene i en undersøkelse utført av Gallup at økonomisk vekst burde prioriteres til tross for at miljøet ville lide, mens 41% svarte at miljøet burde prioriteres fremfor økonomisk vekst. Sammenlignet med Gallups undersøkelser, som er gjennomført årlig siden 1984, er 2009 det første året hvor flertallet av respondentene mener at økonomien bør prioriteres høyest. Undersøkelsen viser også at respondenter som identifiserer seg selv som demokrater har en større tendens til å støtte beskyttelse av miljøet fremfor økonomisk vekst (50% vs. 44%) enn respondenter som identifiserer seg selv som republikanere, som helt klart prioriterer økonomisk vekst fremfor beskyttelse av miljøet (64% vs. 31%) (Gallup Poll 2009c).²⁰ Det partipolitiske skillet blir enda sterkere når respondentene blir spurt om det er viktigst å beskytte miljøet eller å støtte energiproduksjon. Republikanerne og demokratene er et speilbilde av hverandre i svargivingen, da to tredjedeler av republikanerne støtter energiproduksjon fremfor miljøhensyn mens demokratene er av den motsatte oppfatningen (Gallup Poll 2009c). En undersøkelse gjort av Pew Research Center i 2009 viser også at når respondentene ble bedt om å rangere 20 politiske saker etter viktighetsgrad, endte global oppvarming på 20. plass mens økonomisk vekst toppet listen (The Pew Research Center for the People & the Press 2009). Basert på opinionens holdninger, var den ideologiske skillelinjen svært fremtredende i holdningen til global oppvarming, og beslutningstakere fra det republikanske partiet forventes å være mindre positivt innstilt til en nasjonal klimalovgivning og USAs deltakelse i en internasjonal avtale. Til tross for skillet mellom

²⁰ Undersøkelsen er basert på telefonintervjuer av et tilfeldig utvalg på 1012 personer over 18 år, gjennomført fra 5. til 8. mars 2009.

republikanerne og demokratene i holdningen til global oppvarming, synes begge sider å hevde at økonomien og økonomisk vekst er viktig. Dette blir ekstra tydelig når den generelle trenden i holdning til klimaspørsmålet viser at amerikanerne i de senere årene i økende grad har uttrykt bekymring for den globale oppvarmingen, men at holdningene i 2008 sammenlignet med 2009, viser en større skepsis både mot at effektene av global oppvarming eksisterte, at det ville utgjøre en trussel i deres livstid og at global oppvarming var et resultat av menneskelig aktivitet. I tillegg økte prosentandelen som mente at problemet var overdrevet i nyhetene både blant demokrater og republikanere. I økonomispørsmål var skillet mellom de to partiene derimot mindre. I 2009 var USA hardt rammet av den internasjonale finanskrisen, og denne endringen indikerer at finanskrisen representerte et dilemma for respondenter som vanligvis var tilhengere av å beskytte miljøet, men som gjerne likevel verdsetter økonomisk vekst høyest når de blir tvunget til å velge. Det kom også tydelig fram at viljen til å betale for klimatiltak ikke var høy, verken blant demokrater eller republikanere. Opinionen stod dermed ikke sterkt i kravet om handling fra beslutningstakernes side, noe som forventes å reflekteres i beslutningsprosessen. Ben Lieberman fremhevet nettopp rollen til opinionen da han hevdet at de politiske kostnadene forbundet med regulering av klimagasser var svært høye i USA i 2009:

”The political and the economical realities are just as true for the Obama administration as they were for the Bush administration. The high costs and the fact that it is not going to be popular at home, whether it is a domestic legislation or if it is done through a treaty which is going to be costly and not reflect what the American people is interested in... to do something that would jeopardize priority number one [the economy] like number twenty [regulate global warming] in an election year is difficult” (Lieberman, 2010 [intervju]).

For at beslutningstakerne skulle appellere til opinionens holdninger, ble det dermed viktigere å fokusere på det økonomiske aspektet ved klimalovgivningen, og som vi skal se videre i analysen presenterte motstanderne og forkjemperne av en klimalov to helt ulike syn på hvilke økonomiske konsekvenser en lovgivning ville medføre. Det ble dermed viktig for begge sider å påvirke den offentlige oppfatningen av klimalovens konsekvenser. Den voksende skepsisen til det vitenskapelige grunnlaget til kunnskapen om global oppvarming ble ytterligere forsterket i slutten av 2009 da IPCCs interne e-poster ble lekket til offentligheten, og IPCC ble beskyldt for å manipulere data for å underbygge at klimaendringene er reelle (Naughton og Webster 2009). Kort tid før København-toppmøtet, fikk dermed motstanderne av både en nasjonal klimalov og USAs deltakelse i en internasjonal klimaavtale økt oppslutning. I utformingen av USAs posisjon i forkant av møtet, var det imidlertid det økonomiske

spørsmålet som fikk størst oppmerksomhet, både fra opinionen og beslutningstakernes side. Videre vil jeg vise hvordan denne endringen i opinionens posisjon slo tungt inn i både presidentens og i kongressens posisjon i 2009, og hvordan denne utviklingen dermed påvirket USAs nasjonale vinnersett.

6.3. Presidentens posisjon og rolle

Etter at Obama tok over presidentskapet, gjorde han det klart at "the days of Washington dragging its heels are over. My administration will not deny facts, we will be guided by them" (Obama 2009b). I tillegg til å utnevne en spesialutsending for klimaendringer, Todd Stern, proklamerte Obama i januar 2009 en ny rolle for USA i de internasjonale forhandlingene: "It's time for America to lead, because this moment of peril must be turned into one of progress ... To protect our climate and our collective security, we must call together a truly global coalition" (Obama 2009b). I motsetning til Bush står Obama for en "hard-law" tilnærming til klimaspørsmålet, som vektlegger nasjonal lovgivning og internasjonale forpliktelser fremfor frivillige tiltak for å begrense utslippene av klimagasser.

6.3.1. Energisikkerhet og klimaendringer på agendaen: Obama som agendasetter

Obama tok over presidentembetet i en tid hvor både USA og resten av verden var hardt rammet av finanskrisen, og mange arbeidsplasser var gått tapt. I tillegg til at meningsmålingene som nevnt viste at befolkningen var mest opptatt av å styrke økonomien og å forbedre arbeidssituasjonen, svarte over 70% av respondentene at presidenten burde fokusere på den nasjonale situasjonen fremfor den utenrikspolitiske (The Pew Research Center for the People & the Press 2009). I Obamas 'state of the union' i 2009, knyttet han den økonomiske nedgangen til den manglende evnen til å strekke seg etter langsiktige mål i forhold til kortsiktig gevinst. Obama trakk frem tre områder som spesielt viktig for den økonomiske utviklingen: helse, utdanning og miljø (Obama 2009d). Ved å knytte sine egne viktige valgkampsaker til en løsning på den økonomiske krisen, forsøkte dermed Obama å sette agendaen, og å endre den generelle oppfatningen om at klimatiltak ville virke negativt på den amerikanske økonomien. Ved å vektlegge at en økt satsning på fornybar energi betyr flere arbeidsplasser, inkluderte Obama sin energipolitikk som en del av løsningen på USAs økonomiske problemer. Obama tok initiativ til en økonomisk tiltakspakke (American Recovery and Reinvestment Act) som blant annet skulle doble USAs forsyning av fornybar energi i løpet av 2009 til 2011, og dermed skape "morgendagens jobber" (Obama 2009d). Tiltakspakken ble vedtatt i kongressen, men det var bare demokrater i representantenes hus,

og kun tre republikanere og resten demokrater i senatet som stemte for den. Allerede her ble den ideologiske skillelinjen i klimapolitikken tydelig.

I tillegg til å ta opp mulighetene en satsning på fornybar energi representerte for USAs økonomiske situasjon, vektla Obama USAs behov for å bli mindre avhengig av utenlandsk olje for å fremme sin energi- og klimapolitikk. I motsetning til global oppvarming var energi og energisikkerhet et høyt prioritert saksområde i meningsmålingen som ble referert til tidligere. Energisikkerhet var heller ikke et saksområde president Obama introduserte til debatten, men et tema som allerede hadde vært på den nasjonale agendaen lenge. Som verdens største produsent, forbruker og importør av energi, er den amerikanske økonomien avhengig av enkel og bred tilgang til billig olje, kull og gass (Fisher 2004:112). I likhet med Bush, hevdet Obama at “America's dependence on oil is one of the most serious threats that our nation has faced. It bankrolls dictators, pays for nuclear proliferation, and funds both sides of our struggle against terrorism” (Obama 2009b). Heller enn å satse på økt utvinning av fossilt brennstoff gjorde imidlertid Obama behovet for energisikkerhet til en del av argumentene for en satsning på fornybare energikilder. I sin argumentasjon for en kursendring, argumenterte Obama dermed både med økonomiske incentiver, maktincentiver og ansvarsincentiver. I tillegg til at USA kunne tjene på å satse på fornybar energi som medførte større energisikkerhet ville det også tjene USA å bli ledende på det internasjonale energimarkedet: “The nation that leads the world in creating new energy sources will be the nation that leads the 21st-century global economy ... it's time for us to lead” (Obama 2009a). Obama prøvde dermed å endre den rådende oppfatningen om at en klimalov og deltakelse i en internasjonal avtale ville være en for kostbar affære, og han prøvde å vri beslutningstakernes fokus over på langsiktige heller enn kortsiktige kostnader og gevinster.

Et alternativ for Obama dersom kongressen ikke ville vedta en klimalov, kunne være å regulere utslippene av klimagasser under Clean Air Act (CAA) gjennom Environmental Protection Agency (EPA). EPA ble i 2007 beordret av høyesterett om å revurdere avgjørelsen om å ikke regulere klimagasser under CAA, men gjennomførte først denne revurderingen etter at Obama hadde tatt over som president. EPA konkluderte revurderingen med at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren utgjør en fare for befolkningens helse og velferd i betydningen av §202 i CAA (Environmental Protection Agency 2009). Til tross for at regulering under EPA er langt fra den beste måten å regulere klimagassutslipp på, er det et reelt alternativ (Petsonk 2010; Schmidt 2010 [intervju]). For Obama var ”trussel” om regulering under EPA et viktig pressmiddel i det nasjonale spillet for å overbevise både

moderate demokrater og republikanere om at det både ville være bedre og mer effektivt å innføre en nasjonal klimalov, og at beslutningstakerne ville få mer makt til å påvirke reguleringene ved å vedta en lov. Ved å gjøre det tydelig for beslutningstakerne i kongressen at USAs klimagasser ville bli regulert uansett, kan det dermed sies at Obama forsøkte å påvirke USAs beste alternativ til en avtale (BATNA). Ved å gjøre beslutningstakernes alternativ til en nasjonal klimalov og deltakelse i en internasjonal avtale dårligere, kunne presidenten forsøke å påvirke beslutningstakerne i kongressens interesser. Et slikt forsøk på å endre USAs BATNA kan ha vært en viktig strategi for å utvide USAs vinnersett.

6.3.2. Obamas strategier på det internasjonale nivået

Med bakgrunn i Putnams antakelser om statsmannens rolle og strategier på nivå I, var det avgjørende for Obamas troverdighet på det internasjonale nivået å vise at han engasjerte seg og følte seg forpliktet til å få gjennom en nasjonal klimalov, og dermed komme til København med reelle forpliktelser. Siden Obama gjorde en nasjonal klimalov til en av sine viktigste saker da han tok over presidentembetet i januar 2009, var det svært viktig for ham å utvide det nasjonale vinnersettet i forkant av det internasjonale toppmøtet. Dette ble tydelig både ved at han iverksatte egne tiltak for å redusere utslippene av klimagasser som ikke krevde kongressens godkjenning, beordret EPA om å gjenoppta vurderingen av regulering av klimagasser under CAA, og ba kongressen om å vedta en nasjonal klimalov som ville tydeliggjøre deres forpliktelser i forkant av København. Et slikt forsøk på å utvide sitt eget nasjonale vinnersett kan også ifølge Putnam føre til at USA ville få mindre makt i forhandlingene på nivå I, men med hensyn til rollen USA har spilt i klimaforhandlingene tidligere, er det derimot mer sannsynlig at en innsats fra Obama på det nasjonale nivået var helt nødvendig for at en god avtale på nivå I skulle være mulig. På bakgrunn av USAs holdning og posisjon i de internasjonale forhandlingene de siste ti årene, kan det sies at Obama uansett ikke ville få et problem i forhold til å ha et for stort vinnersett, i alle fall ikke i forhold til EU. Ifølge Putnam vil det også være svært viktig for statsmennene å forsøke å utvide motpartenes vinnersett for å øke muligheten for at de respektive vinnersettene vil overlappe på nivå I, og for at USA skal få mer makt i forhandlingene. Harris (2009:108) hevder imidlertid at USA sjelden har forsøkt å modifisere andre staters vinnersett siden USA, som er en vetostat, ikke trenger hjelp eller støtte for å forhindre en internasjonal avtale som de selv er motstander av. I dette tilfellet var imidlertid administrasjonen tilhengere av en internasjonal avtale, og arrangerte i forkant av klimatoppmøtet i København flere møter utenfor den formelle forhandlingsprosessen i FN. USA tok initiativ til et forum for de største

økonomiene og Obama tok tidlig initiativ til økt samarbeid med Kina i forhold til klima og energi. I juni ble partene enige om en “Memorandum of Understanding” (MOU) om å styrke og koordinere sine tiltak for å begrense klimaendringene; å fremme ren og effektiv energi; å beskytte miljø og naturressurser; og å støtte en miljøvennlig og bærekraftig økonomisk utvikling (Bureau of Public Affairs 2009). I november 2009 signerte USA og Kina også en avtale om å utvide bruken av fornybare energikilder som vind- og solenergi, å få flere elektriske biler på veiene og å etablere et felles forskningssenter for utvikling av grønn teknologi (Kucera 2010). Dette økte samarbeidet er et klart tegn på at Obama ønsket sterkere engasjement fra Kina og et økt samarbeid kunne bidra til å utvide Kinas vinnersett. For å få Kina til å øke sine forpliktelser i de internasjonale forhandlingene, virket det som helt nødvendig for Obama å forsikre Kina om at hans administrasjon ønsket å bidra i en internasjonal avtale, og stod for en annen politikk enn sin forgjenger. Som jeg kommer tilbake til i punkt 6.4.3. var ikke denne innsatsen i forhold til Kina bare nødvendig for å utvide Kinas vinnersett, men også for å utvide USAs nasjonale vinnersett siden nettopp konkurransesituasjonen i forhold til Kina hadde stor betydning i den nasjonale debatten om klimaloven. Obama hadde også møter med flere representanter fra EU i forkant av partsmøtet i København, men siden EUs vinnersett allerede var stort var det i hovedsak EU som forsøkte å utvide USAs vinnersett. I oktober 2009 møttes representanter fra EU og Obama, og forpliktet seg til å jobbe for en ambisiøs og omfattende internasjonal klimaavtale i København med mål om å redusere de globale klimagassutslippene med 50% innen 2050. Partene ble videre enige om å styrke energisamarbeidet mellom dem (Climate-L.org 2009).

Putnams modell åpner videre for at statslederne kan ha personlige motivasjoner for sitt engasjement på det internasjonale nivået. Det kan være at han ønsker populariteten en vellykket avtale på det internasjonale nivået kan bringe, eller at de internasjonale forhandlingene kan bidra til at statslederen får gjennomslag for en sak han gjerne vil gjennomføre, men som han ikke har makt nok til å gjøre nasjonalt (Putnam 1988:457). For Obama kan spesielt det sistnevnte ha vært en viktig motivasjon for USAs deltakelse i de internasjonale forhandlingene. Siden Byrd-Hagel-resolusjonen i 1997 og president Bush’avvisning av Kyoto-protokollen, har det vært svært vanskelig å få satt klimapolitikk på den nasjonale agendaen. Spesielt viktige argumenter i debatten har vært den økonomiske situasjonen relativ til store utviklingsland som Kina og India. Ved å på nytt ta aktiv del i internasjonale forhandlinger, og forsøke å inkludere disse voksende økonomiene, kunne Obama forsøke å utvide både det internasjonale og det nasjonale vinnersettet. Dersom det

ikke hadde pågått en forhandlingsprosess på det internasjonale nivået, er det liten grunn til å tro at debatten om en nasjonal klimalov ville blitt like stor som den var i 2009.

Obamas strategier på det internasjonale nivået har også som nevnt avgjørende betydning for vinnersettets betydning i de internasjonale forhandlingene. Som Hovi, Sprinz og Bang (2010) viser i sin analyse av hvorfor USA ikke ble en del av Kyoto-protokollen, kan presidenten og hans administrasjon la sine personlige motivasjoner være avgjørende for USAs forhandlingsposisjon. I 2009 gjorde imidlertid Obama det klart at hans strategi på det internasjonale nivået var å til enhver tid forhandle med kongressens posisjon i bakhodet. Ifølge Raymond Kopp i Resources for the Future (RFF) er den sittende administrasjonen dermed svært annerledes enn tidligere administrasjoner, både demokratiske og republikanske:

“They went to Copenhagen with a clear perspective that they would not do anything without domestic support. They would under no circumstances do anything that would not be supported by the Congress” (Kopp 2010 [intervju]).

Siden Obama tidlig gjorde det klart at USAs forhandlingsposisjon ville være i tråd med kongressens interesser og anbefalinger, ble det som vist svært viktig for Obama å påvirke den nasjonale debatten og beslutningstakerne i kongressen. I det nasjonale spillet fungerte dermed Obama i stor grad som agendasetter og forsøkte gjennom egne reformer og lovforslag å påvirke den nasjonale politikken i en mer klimavennlig retning for å utvide USAs nasjonale vinnersett. At Obama vant presidentvalget i 2008 har utvilsomt hatt stor betydning for den nasjonale klimapolitiske debatten i USA, siden han har gjort klima til en av sine viktigste saker og har brukt mye tid på å sette klimapolitikk på agendaen (Petsonk 2010 [intervju]). Presidentens klare og uttalte støtte til en nasjonal klimalov og amerikansk deltakelse i en internasjonal avtale, gjorde dermed fordelingen av interesser i kongressen avgjørende for hva USA kunne forplikte seg til internasjonalt. For å forstå hvorfor USA inntok den posisjonen de gjorde i forkant av klimatoppmøtet i København er det dermed nødvendig å studere sammensetningen og interessedistribusjonen i kongressen, som ifølge Putnams modell er avgjørende for det nasjonale vinnersettet.

6.4. Klimadebatten i kongressen i 2009

Like etter den 111. kongressen ble innsatt den 6. januar 2009, lovet lederen for handels- og energikomiteen i representantenes hus, Henry Waxman (D-Calif.), å få et omfattende forslag til en nasjonal klimalovgivning gjennom komiteen og til debatt i representantenes hus innen 25. mai 2009. Waxman fikk støtte fra den demokratiske lederen i huset, Nancy Pelosi (D-Calif.), og lederen av senatets miljøkomite, Barbara Boxer. Samtidig gjorde de to

demokratiske lederne i huset og senatet, Nancy Pelosi og Harry Reid (D-Nev.), det klart at de ville konsultere tett med president Obama i utformingen av forslag til den omfattende klimalovgivning (Samuelsohn 2009j). For at et klimalovgivningsforslag skulle bli vedtatt, måtte sponsorene imidlertid klare å få støtte fra moderate demokrater og republikanere uten å gjøre representantene som vanligvis støtter en omfattende klimapolitikk misfornøyd.

6.4.1. Klimadebatten i representantenes hus: The American Clean Energy and Security Act

Som svar på oppfordringen fra Obama om å legge frem et forslag til klimalov som bruker kvotehandel for å begrense USAs klimagassutslipp, gikk Waxman sammen med Ed. Markey (D-Mass.) i gang med et forslag til klimalovgivning i begynnelsen av 2009. Allerede i februar gjorde republikanernes innpisker (whip),²¹ Eric Cantor (R-Va.) i representantenes hus det klart at det republikanske partiet ikke hadde en intensjon om å stille seg bak Obamas klimastrategi. Samtidig pekte flere av de republikanske medlemmene i handels- og energikomiteen på at det ville være vanskelig for demokratiske representanter fra industritunge distrikter å støtte Waxmans forslag, med tanke på muligheten for å bli gjenvalgt ved mellomvalget i 2010 (Samuelsohn 2009j). Ved å koble det omstridte forslaget om en klimalov med en ny energilov som det var stor etterspørsel etter, håpte forkjemperne for klimaloven at det skulle bli lettere å få gjennomslag i representantenes hus.

Den første store testen for lovforslaget i representantenes hus, var å bli vedtatt av handels- og energikomiteen, hvor demokratene hadde flertall med 36 mot 23 representanter. Dette betydde at Waxman bare kunne miste seks av sine “egne” stemmer dersom det skulle passere i komiteen. Demokratene i komiteen representerer imidlertid ulike regionale interesser, deriblant kyststater som ønsker en aggressiv klimalov som begrenser klimagassutslipp og mer moderate representanter fra industritunge delstater som er mer skeptisk til lovforslagets konsekvenser for økonomien. Før komiteen kan stemme over forslaget, holdes det høringer for å orientere representantene om hva klimaloven vil medføre. En av de få mulige utsettelsestaktikkene som er mulig for mindretallet i representantenes hus er å be om å fortsette høringene til de har fått nok informasjon om forslaget til å stemme over det. I slutten av april tok det republikanske mindretallet i huset dette virkemiddelet i bruk, og hevdet at de ville fortsette å angripe klimaforslaget så godt de kunne (Samuelsohn 2009e). Den sterke

²¹ Innpiskeren har ansvar for å påse at tilstrekkelig antall av partigruppens medlemmer møter opp til voteringer, og at de følger partilinja.

motstanden fra republikanerne, med representant John Shimkus (R-III) i førersetet, tydeliggjorde at det ville bli vanskelig å få vedtatt en nasjonal klimalovgivning i god tid før det internasjonale klimatoppmøtet i København. Den 21. mai ble lovforslaget til slutt vedtatt i handels- og energikomiteen med 33 mot 25 stemmer (Samuelsohn 2009c).

Tabell 5: Stemmegivning i handels- og energikomiteen i representantenes hus

Stemte	FOR		MOT	
	Demokrat	Republikaner	Demokrat	Republikaner
Avhengig av fossilt brennstoff	19	1	3	15
Ikke avhengig av fossilt brennstoff	13	0	1	6
Totalt	33		25	

Som illustrert i tabell 5 viser stemmegivningen i handels- og energikomiteen at kun én republikaner, Mary Bono Mack (R-Calif.) stemte for forslaget, mens fire demokrater stemte mot. Stemmegivningen indikerer dermed at representantene i stor grad fulgte partilinjen. På grunn av den store andelen demokrater som stemte for forslaget som representerte delstater med stor kull- eller oljeindustri er det derimot mindre grunn til å anta at den regionale skillelinjen hadde stor betydning for stemmegivningen i komiteen.

Den 26. juni ble lovforslaget "The American Clean Energy and Security Act" vedtatt med et knapt flertall i representantenes hus med 219 mot 212 stemmer (House of Representatives 2009). I forkant av avstemningen hadde Obama, som la mye av sin personlige prestisje i å få loven vedtatt, appellert hele tre ganger i løpet av 48 timer til kongressen om å vedta loven (Goldenberg 2009). På samme tid var både Hillary Clinton og Al Gore svært aktive i å overtale representanter som ennå ikke hadde bestemt seg (Broder 2009). Obamas innsats har blitt karakterisert som avgjørende for at loven ble vedtatt. Til tross for at den regionale skillelinjen ikke var tydelig i handels- og energikomiteens stemmegivning, reflekterte det endelige lovforslaget en rekke konsesjoner for å sørge for støtte fra demokrater som representerte delstater med stor kull- eller oljeindustri. Målet for reduksjon av klimagasser ble svekket, og mandatet for fornybar energi ble mindre. I tillegg ble det inkludert flere incentiver for industrien. Flere miljøorganisasjoner var skuffet over loven, og Greenpeace gikk så langt at de oppfordret kongressen til å stemme mot forslaget (Broder 2009). Lovutkastet ble av tilhengerne sett på som et viktig skritt i forkant av klimatoppmøtet i København, fordi det viste at amerikanerne tar klimaendringene alvorlig. Lovforslaget setter et synkende tak på klimagassutslippene til 17% under 2005-nivå innen 2020, 42% innen 2030 og 83% innen

2050. Utover utslippsmålene karakteriseres lovforslaget bl.a. av: at det etablerer et kvotehandelssystem; det vil kutte USAs oljeimport med 20 milliarder dollar årlig; det krever at 20% av elektrisiteten skal komme fra fornybare energikilder; det åpner for at energiintensiv industri som stål- og betongindustri skal få gratis utslippstillatelser de første årene; 30% av utslippskvotene gis til lokale elektrisitet- eller naturgassfirmaer for å holde utgiftene lave for forbrukerne; det allokere 15% av utslippstillatelsene for å minimere den økonomiske kostnaden for lavinntektsfamilier og det krever kvoter av importører av karbonintensiv import fra land som ikke er en del av en internasjonal avtale som krever iverksetting av utslippsbegrensninger (House of Representatives 2009).

Tabell 6: Stemmegivning over H.R. 2454 i representantenes hus

Stemte	FOR		MOT	
	Demokrat	Republikaner	Demokrat	Republikaner
Avhengig av fossilt brennstoff	109	3	34	120
Ikke avhengig av fossilt brennstoff	102	5	10	48
Totalt	219		212	

Til tross for at det var et klart partipolitisk skille i representantenes stemmegivning var det, som illustrert i tabell 6, mange demokrater som ikke fulgte partilinjen. At så få republikanere valgte å stemme for forslaget var et tegn på at Obamas mål om at klimalovgivningen skulle få tverrpolitisk støtte, ikke hadde lyktes. Av demokratene som stemte nei til forslaget representerte hele 77.3% av dem delstater som var avhengig av fossilt brennstoff. Dermed stemte omtrent en fjerdedel av demokratene fra fossilt brennstoffavhengige delstater mot forslaget. Til sammenligning stemte bare litt over en tiendedel (13%) av demokratene mot forslaget totalt. Disse tallene indikerer at den regionale skillelinjen hadde betydning for demokratenes stemmegivning. På den andre siden stemte svært mange av representantene fra kull- og oljeavhengige delstater som Missouri, Virginia, Illinois, Ohio og California for forslaget, noe som indikerer at den regionale stemmegivningen hadde mindre betydning enn antatt. En nærmere undersøkelse av stemmegivningen til representantene fra California, som karakteriseres som en oljeavhengig delstat²², viser at uavhengig av partitilhørighet stemte 32 av representantene for lovforslaget, mens 20 stemte mot. Mary Bono Mack var den eneste

²² California produserte i 2008, 207 429 fat råolje, i tillegg til 13 341 fat råolje fra produksjon til havs (EIA 2010c).

republikaneren som stemte for forslaget, mens kun to demokrater stemte mot forslaget. At så mange representanter fra en oljeavhengig delstat stemte for forslaget indikerer at stemmegivningen i California ikke karakteriseres av den regionale skillelinjen, og må ansees som en avvikende case. Dette kan imidlertid forklares med at California har vært en foregangsstat i klimapolitikken, og har siden 1988 tatt initiativ til å stabilisere og redusere egne klimagassutslipp (Rabe 2008:111-112). Selv om California har vært en foregangsstat, og potensielt kunne tjene på en klimalov, viser stemmegivningen at den ideologiske skillelinjen likevel synes å ha avgjørende betydning for representantene. Dette indikerer at den ideologiske skillelinjen synes å ha svært stor betydning for stemmegivningen i representantenes hus. Stemmegivningen indikerer videre at når det gjelder republikanerne, var den regionale og den ideologiske skillelinjen delvis sammenfallende, siden bare tre av republikanerne fra stater som var avhengig av fossilt brennstoff stemte ja til forslaget. Den brede støtten fra demokratene indikerer dermed at den ideologiske skillelinjen hadde størst betydning for stemmegivningen i representantenes hus. En analyse gjennomført av Ronald Brownstein (2009) støtter denne konklusjonen ytterligere ved å vise til at stemmegivningen i stor grad bærer preg av resultatene ved presidentvalget i 2008²³. Som nevnt i kapittel 5, kan imidlertid oppbyggingen av representantenes hus hvor representanten velges proporsjonalt etter folketallet i de ulike delstatene, bidra til at den regionale skillelinjen har større betydning i senatet enn i huset.

Klimadebatten og stemmegivningen i representantenes hus hadde betydning for det nasjonale vinnersettet på flere måter. For det første var det svært positivt både for forhandlingene på det internasjonale nivået, og for de videre forhandlingene i senatet, at loven ble vedtatt i representantenes hus. Dersom loven ikke hadde blitt vedtatt, hadde det vært mindre sannsynlig at senatet ville prioritert klimalovgivning videre frem mot klimatoppmøtet i København. Samtidig var reaksjonene svært positive på det internasjonale nivået, og kunne potensielt bidra til mer konstruktive forhandlinger (Lahn 2010 [intervju]). For det andre viste det klare partipolitiske skillet i stemmegivningen at det ville bli vanskelig å få vedtatt en klimalov i senatet, hvor det på grunn av trussel om filibuster skal mer til for å få vedtatt et lovforslag, og hvor de regionale skillelinjene ventes å ha større betydning – og følgelig ville

²³ Analysen viser at representanter fra delstater som Obama vant ved presidentvalget tenderte å stemme for forslaget, mens representanter fra delstater som McCain vant tenderte å stemme mot forslaget – uavhengig av egen partitilhørighet.

gjernge færre demokratiske senatorer være villige til å støtte forslaget. Jeg vil derfor videre studere debatten og avstemningene om den nasjonale klimaloven i senatet.

6.4.2. Klimadebatten og prosessen i senatet

I senatet har seks komiteer jurisdiksjon over klimalovgivning, og derfor kan alle komiteene introdusere forslag om en klimalov. Disse komiteene er landbruks-, handels-, finans-, utenriks-, naturressurser og energi- og miljøkomiteen. I tabell 7 ser vi en oversikt over de viktigste lovforslagene som ble presentert i de ulike komiteene i 2009.

Viktige forslag i de forskjellige komiteene i 2009				
Komite	Navn	Sponsor	Introdusert	Vedtatt i komiteen
Naturressurs- og energikomiteen	“The American Clean Energy and Security Act of 2009”	Jeff Bingaman (D-N.M.)		17. juni 15 mot 8 stemmer
Miljøkomiteen	”Clean Energy Jobs and American Power Act”	John Kerry (D-Mass.) og Barbara Boxer (D-Calif.)	30. september	5. november 11 mot 1 stemmer
Miljøkomiteen	”The Clean Energy Partnership Act of 2009”	Stabenow (D-Michigan)	5. november	
Naturressurs- og energikomiteen	”The Clean Energy Act of 2009”	Lamar Alexander (R-Tennessee) og Jim Webb (D-Virginia)	1. november	
Finanskomiteen	“Carbon Limits and Energy for America's Renewal (CLEAR) Act”	Maria Cantwell (D-Washington) og Susan Collins (R-Maine)	11. desember	

Tabell 7: Viktige forslag til klimalov i de ulike komiteene i senatet i 2009

Som vi ser av tabellen, var det lite som skjedde før på sensommeren og høsten 2009, altså etter at representantenes hus hadde vedtatt sin versjon av klimaloven. I motsetning til lederne i representantenes hus, som hadde liten erfaring med lovforslag om en nasjonal klimalovgivning, gikk de demokratiske lederne i senatet inn i den nye perioden i 2009 med god erfaring, siden tre avstemninger var blitt holdt siden 2003 (Bang 2009). Denne erfaringen hadde gjort de demokratiske lederne sikre på at de trengte å overbevise moderate demokratiske og republikanske senatorer, som taler saken til viktige industrier og interessegrupper som kull, energi og landbruk, for å unngå filibuster (Samuelsohn 2009h). Siden en klimalov allerede var vedtatt i representantenes hus, og siden presidenten hadde gjort det klart at han på ingen måte ville legge ned veto mot en nasjonal klimalov, hadde prosessen i senatet avgjørende betydning for det nasjonale vinnersettet i 2009.

6.4.2.1. Lang vei til klimalov i senatet

En analyse av Energy and Environment Daily (2009h) viser at 47 senatorer støttet en klimalovgivning ved inngangen til 2009²⁴, mens 21 senatorer ikke hadde bestemt seg og 33 republikanske senatorer var mot. Ifølge Samuelsohn (2009h) var det bred enighet om at gruppen som var viktigst for å avgjøre om forslaget kom til å bli en suksess, var en samling av 16 moderate demokrater fra midtvesten og rustbeltet som ennå ikke syntes klimadebatten reflekterte deres interesser. 14 av disse 16 demokratiske senatorene kom fra delstater som har stor kull- eller oljeindustri. Det var dermed tydelig at den regionale skillelinjen hadde stor betydning for senatorenes holdninger til en nasjonal klimalovgivning. Opposisjonen var imidlertid størst blant republikanerne som gjentatte ganger hevdet at de demokratiske lederne i senatet ikke hørte på Obamas anbefaling om å forhandle frem en avtale som kunne aksepteres av begge partiene (Winter 2009). Ved inngang til 2009 møtte dermed klimaloven stor motstand både fra republikanere og moderate demokrater, og tilhengerne hadde en stor jobb fremfor seg med å overbevise moderate senatorer som ikke hadde bestemt seg.

I februar 2009 uttalte senatets majoritetsleder Harry Reid, som har ansvaret for og makten til å styre dagsordenen i senatet, at senatet ville behandle forslagene til energilov og klimalov separat, og at energiloven ville bli behandlet først. Dermed så det ut til at senatet ville velge en annen vei enn huset, som lente seg mot en felles lovgivning for de to temaene. Lederen i naturressurs- og energikomiteen Jeff Bingaman (D-N.M.) planla et tverrpolitisk lovforslag om en nasjonal fornybar energistandard (Geman 2009a). Reids plan var å først vedta en energilov, deretter en lov som ville etablere ”a highway to transmit electricity to where it’s needed”, for at det til slutt skulle være enklere å vedta en klimalov som innførte utslippsbegrensninger gjennom kvotehandel (Kaplun 2009). Den 17. juli vedtok naturressurs- og energikomiteen forslaget om energilov med 15 mot åtte stemmer. Stemmegivningen er illustrert i tabell 8.

²⁴ Senatorer som enten karakteriseres som ”yes” eller ”probably yes” av E&E Daily.

Stemte	FOR		MOT	
	Demokrat	Republikaner	Demokrat	Republikaner
Avhengig av fossilt brennstoff	7	4	1	3
Ikke avhengig av fossilt brennstoff	4	0	1	3
Totalt	15		8	

Tabell 8: Stemmegivning over forslag til energilov i naturressurs- og energikomiteen i senatet.²⁵

Stemmegivningen viser at det var et tverrpolitisk flertall som stemte for lovforslaget, og at den regionale skillelinjen heller ikke synes å gi en god forklaring på stemmegivningen. Siden dette var et forslag om en separat energilov, er denne avstemmingen mindre relevant for USAs holdning til en internasjonal avtale. Forslaget kunne imidlertid ha stor betydning for utformingen, eller fraværet, av en nasjonal klimalov. Stemmegivningen indikerer at ved å legge fokus på nye energimuligheter for delstatene kan det være mulig å oppnå støtte også langs den regionale skillelinjen.

6.4.2.2. Heterogene preferanser i kongressen

Det var imidlertid større motstand mot et klimalovgivningsforslag enn det var mot energilovgivningen. En analyse gjort av E&E Daily (2009a) i slutten av juni viste at sammenlignet med januar 2009 hadde antallet senatorer som ennå ikke hadde bestemt seg for om de støttet en nasjonal klimalovgivning økt fra 21 til 23, mens antallet senatorer som var positive til klimaloven hadde sunket fra 47 til 45. Blant republikanerne vokste misnøyen med det demokratiske lederskapet i senatets (og husets) måte å forhandle på, som ifølge blant andre John McCain (R-AZ), som tidligere har vært en forkjemper for en klimalov ikke var preget av reelle forhandlinger hvor demokratene hørte på republikanernes innspill. Den republikanske senatoren Lindsey Graham (R-S.C.) sa at han ville støtte en klimalov dersom den inkluderte lavere mål for utslippsreduksjon og større incentiver for utvikling av atomenergi og økt satsning på utvinning av olje- og naturgass til havs (offshore). For å få støtte fra 60 senatorer var det helt nødvendig å utvide forslaget til å handle om mer enn kvotehandel (Samuelsohn 2009a). Dersom økt tilførsel av atomenergi skal være løsningen på klimaproblemene, ville forslaget imidlertid møte motstand fra venstresiden i amerikansk politikk, hvor motstanden mot atomkraft er stor. I McCain og Liebermans forslag til klimalov i 2005, som i stor grad skisserte atomkraft som løsningen, fikk forslaget mindre støtte fra demokrater enn tidligere, og ellers viktige støttespillere som Barbara Boxer, valgte å stemme

²⁵ Tallene er hentet fra Geman (2009b).

mot forslaget i 2005 (Bang 2009). Andre senatorer som enda ikke hadde bestemt seg, fremhevet USAs økonomiske situasjon i 2009, og sa at de ikke ville støtte et forslag som ville skade økonomien og arbeidsmarkedet (Samuelsohn 2009a). Denne argumentasjonen strider med Obamas argumentasjon om at en klimalov faktisk ville bidra til å styrke økonomien. En viktig del av det nasjonale, politiske spillet handlet om å få kontroll over den generelle oppfatningen av både konsekvenser for økonomien og klimaendringenens realitet. Det eksisterte dermed ulike diskurser i den nasjonale debatten om klimalovens økonomiske implikasjoner i 2009, som hadde stor betydning for både opinionens holdning, som vist i punkt 6.1., og for beslutningstakernes holdning til klimaloven. I debatten kom det tydelig frem at interessene på det nasjonale nivået preges av å være heterogene, både når det kommer til oppfatningen av hvilke økonomiske konsekvenser en klimalov vil ha og spesielt når det kommer til alternativer til fossilt brennstoff som energikilde. Det var dermed svært vanskelig å utforme levedyktige lovforslag fordi demokratiske representanter var lite villige til å støtte lovforslag som inkluderte sidebetalinger i form av økt atomenergi eller oljeboring til havs. Dette var imidlertid viktige forutsetninger for at mange republikanere ville støtte forslaget. At preferansene på det nasjonale nivået er heterogene, bidrar ifølge Putnam til å gjøre det nasjonale vinnersettet lite. For at en klimalov skulle bli vedtatt, var det imidlertid helt nødvendig å utarbeide et levedyktig tverrpolitisk lovforslag, siden det kreves 60 stemmer for å unngå filibuster. Ifølge Roy og Diringer ([intervju]) var veldig få republikanere villige til å støtte en lov dersom den ble sett på som partipolitisk, og det var svært liten sannsynlighet for at en lov som den som ble vedtatt i representantenes hus, ville bli vedtatt i senatet. Forslag til en tverrpolitisk klimalov viste seg imidlertid å være vanskelig. Problemene med å få vedtatt en klimalov i senatet bar ifølge David W. Kreutzer preg av debatten om klimaloven i representantenes hus:

”The Waxman-Markey bill that did pass the House by a very small margin and required much horse-trading pretty much gave away everything – revenues were given away to special interests. It turns out that it was not very popular and the senate saw that. People were predicting early last fall that the senate would not pass that because of the fire storm that the house members came up with” (Kreutzer, 2010 [intervju]).

6.4.2.3. Partipolitisk uenighet – mistillit blant republikanerne

Først den 30. september introduserte John Kerry (D-Mass.) og Barbara Boxer sitt forslag til en nasjonal klimalovgivning i senatets miljøkomité. Lovforslaget bar preg av forslaget som tidligere var blitt vedtatt i representantenes hus, men satt et høyere mål for utslippsreduksjoner innen 2020 på 20% reduksjon fra 2005-nivå. Målet for

utslippsreduksjoner innen 2050 var det samme som ble vedtatt i representantenes hus (U.S. Senate 2009). I en revidert versjon, publisert i slutten av oktober, ble det også klart hvordan Kerry og Boxer ville distribuere utslippskvotene. Denne distribusjonen fulgte i stor grad husets versjon. Forslaget inkluderte i tillegg nye incentiver for kullindustrien som fort kunne ta i bruk teknologi for fangst og lagring av CO₂. Til tross for Boxers kullincentiv, holdt mange av senatorene fra kullstater seg på gjerdet. Den demokratiske senatoren Robert Byrd (D-W.Va) som i 1997 stod bak Byrd-Hagel resolusjonen som vanskeliggjorde USAs deltakelse i Kyoto-protokollen, uttalte i etterkant av Boxers kunngjøring av det reviderte forslaget at:

“As I have said before, we have a long way to go on this legislation. Many issues have yet to be addressed. There is still a tough road ahead. But I remain dedicated to helping craft a new energy policy that will ensure that America finds cleaner, more efficient ways to use her abundant, affordable coal resources for many, many years to come. However, *I will actively oppose any bill that would harm the workers, families, industries, or our resource-based industry in West-Virginia*” (Marshall 2009b [uthevelse tilføyd]).

I miljøkomiteen møtte Boxer sterk motstand da republikanerne motsatte seg EPAs modellering i den økonomiske konsekvensanalysen og boikottet forslaget i komiteen, som dermed hindret en formell debatt og vurdering av forslag til endringer. Demokratene hadde flertall i komiteen, og kunne dermed overkjøre republikanerne dersom demokratene fulgte partilinja. En sjelden brukt regel sier at det kan stemmes over forslaget så lenge flertallet av komiteens medlemmer er tilstede. Til tross for en tre dager lang boikott fra republikanerne ble dermed forslaget godkjent av miljøkomiteen den 5. november 2010 med 11 mot én stemme. Det var kun demokrater som var tilstede ved avstemmingen og kun Max Baucus (D-Mt) stemte mot forslaget, fordi hans forslag til endringer ikke ble hørt. Av de 11 demokratene som stemte for forslaget representerte tre av disse delstater med stor kull- eller oljeindustri. Denne avstemmingen skapte stor mistillit blant flere moderate republikanerne som var ansett som avgjørende aktører for klimalovens fremtid, da de hevdet at det ikke var gjort nok for å få klarhet i lovforslagets konsekvenser (Samuelsohn 2009d). E&E Dailys analyse av situasjonen i senatet i begynnelsen av desember 2009, viste at sammenlignet med analyser gjort ved inngangen av 2009, var det nå fire færre senatorer som ville støtte et klimalovgivningsforslag og ytterligere tre senatorer hadde ikke bestemt seg (Gray 2009).

I november og desember ble flere forslag introdusert i de andre komiteene med jurisdiksjon på klima- og energiområdet. Senatorene Cantwell (D-Washington) og Collins (R-Maine) introduserte et nytt tverrpolitisk initiativ som gikk bort fra kvotehandelsystemet. Forslaget

innebar at fossilt brennstoffraffinerier og importører måtte kjøpe ”karbonaksjer/kvoter” for hvert tonn karbon som ble solgt. Senatorene Alexander (R-Tennessee) og Webb (D-Virginia) introduserte et forslag som ville redusere klimagassutslippene ved å doble atomenergiproduksjonen og promotere utviklingen av teknologi for karbonfangst og lagring, biodrivstoff og solcelleteknologi (Frenkil 2010). Siden ingen av disse forslagene så ut til å være politisk levedyktige alene, startet senatorene Kerry, Lieberman (I-Conn.) og Graham (R-S.C.) å arbeide med et nytt tverrpolitisk rammeverk for en nasjonal klimalov, som ville trekke på de tidligere forslagene. Etter at klimatoppmøtet i København var i gang, sendte de tre senatorene et utkast av rammeverket som støttet utslippskutt i størrelsesorden rundt 17% innen 2020 til president Obama. Dette nummeret var dermed identisk med lovgivningen som ble vedtatt i representantenes hus i juni. Lieberman uttrykte på en pressekonferanse at han var sikker på at forslaget kom til å bli vedtatt “in this session of Congress” (Marshall 2009a). Videre krevde senatorene ”a strong agreement that includes real, measurable, reportable, verifiable and enforceable actions by all nations” (Samuelsohn 2009i).

6.4.3. Konkurransesituasjonen i forhold til Kina

Dette kravet fra det tverrpolitiske forslaget til klimalov som ble påbegynt i forkant av toppmøtet, tydeliggjør at til tross for ulik argumentasjon var både forkjemperne og motstanderne av klimaloven opptatt av konkurransesituasjonen i forhold til de store voksende økonomiene som Kina og India. Lovforslaget som ble vedtatt i representantenes hus, inkluderte et avsnitt som sa at USA kunne kreve kvoter av importører av karbonintensiv import fra land som ikke er en del av en internasjonal avtale som krever iverksetting av reduksjonstiltak. Dette kravet kunne være et effektivt virkemiddel i forhandlingene for å få store utviklingsland til å bli en del av en internasjonal avtale. Dersom store utviklingsland likevel ikke ville være en del av en internasjonal avtale, kunne en slik forutsetning ende opp med å skade nasjonal industri og økonomi. Et viktig argument i debatten i senatet var dermed at de burde vente med å ta en beslutning om en nasjonal klimalov til etter klimatoppmøtet i København, for å være sikker på at andre pivotale parter som Kina også forpliktet seg til å redusere sine utslipp. Dersom USA i forkant av forhandlingene hadde vedtatt en klimalov, og dermed gjort det klart at de ville gjennomføre utslippskutt uansett, ville de stå svakere i forhandlingene med utviklingslandene. I Putnams modell vektlegges også betydningen av de internasjonale forhandlingene for det nasjonale vinnersettet, forhandlingene på det internasjonale nivået kan bidra til å endre den nasjonale politikken: “No country violates its own interests, but certainly the definition of its interests can change through a summit with its

possible tradeoffs and give and take” (Hiss i Putnam 1988:455). En slik endring i det nasjonale vinnersettet, forårsaket av det internasjonale spillet, kan ha vært en motivasjon for både motstanderne og tilhengerne av den nasjonale klimaloven til å utsette vedtaket til etter klimatoppmøtet i København, siden partene kan ha hatt ulike oppfatninger om hva som ville komme ut av de internasjonale klimaforhandlingene. Dersom ikke Obama ville klare å overtale Kina til å bidra i en internasjonal avtale, er det rimelig å anta at det nasjonale vinnersettet ville blitt enda mindre, og at motstanderne av både en nasjonal klimalov og en internasjonal avtale ville få større oppslutning. På den andre siden kunne økt handling fra store utviklingsland bidra til å gjøre USAs nasjonale vinnersett større. Det kan dermed ha vært en svært viktig motivasjon for Obama å komme tilbake med et vellykket resultat fra København, siden det ikke bare ville ha internasjonale, men også nasjonale konsekvenser for klimaloven om de internasjonale forhandlingene ble oppfattet som vellykket eller ikke.

6.4.4. Eksterne årsaker som påvirket USAs forhandlingsposisjon

Som illustrert i denne analysen er det viktig å peke på spesielt to årsaker, foruten den ideologiske og den regionale skillelinjen for å forklare hvorfor USA inntok sin posisjon til klimaforhandlingene i København. *For det første* viser analysen av meningsmålingene at til tross for at befolkningens miljøengasjement har økt gradvis siden forhandlingene om Kyoto-protokollen i 1997, økte skepsisen mot klimaendringenes realitet i 2009. Dette synes å henge sammen med den økonomiske krisen som rammet USA hardt det samme året, og analysen viser at den amerikanske befolkningen prioriterte økonomisk vekst fremfor beskyttelse av miljøet. Dette bekreftes av Kreutzer som peker på at det amerikanske administrasjonsskiftet sammenfalt med to ting:

“A run up in the commodity expenses and the subsequent and related collapse of the global economy. Both of these things make people question more thoroughly the costs of this climate legislation” (Kreutzer [intervju]).

Det økte fokuset på økonomi både blant befolkningen og beslutningstakerne bidro til at mange ble mer kritiske til problemet klimaendringene representerte og spesielt til de økonomiske konsekvensene en klimalov ville medføre. Dermed kan det sies at den internasjonale finanskrisen hadde stor betydning for at Obama tapte den retoriske kampen om klimalovens økonomiske konsekvenser. Dette bidro også til å svekke Obamas posisjon på det nasjonale nivået, som ifølge Putnam har stor betydning for det nasjonale vinnersettet. En populær statsleder får mer tillit fra det nasjonale nivået for sine posisjoner på det internasjonale nivået, som kan gi statslederen større frihet i de internasjonale forhandlingene.

For det andre fikk debatten om helsereformen, som var et av Obamas tre satsningsområder for å bedre den økonomiske situasjonen stor oppmerksomhet i senatet i løpet av høsten 2009, og bidro til at debatten om den nasjonale klimaloven ble utsatt flere ganger. Både helsereformen og klimareformen møtte stor motstand fra det republikanske partiet, og begge reformene møtte advarsler både om hvor kostbare reformene kom til å være og hvor kostbart det ville være å *ikke* vedta dem (Samuelsohn 2009b). Det var vanskelig for Obama å fronte to saker som var så sterkt politiserte samtidig, og flere av informantene til denne studien har påpekt at mer handling og initiativ fra presidenten var, og er fremdeles, helt nødvendig for at en klimalov skal bli vedtatt i senatet. Det beste alternativet er at presidenten involverer seg mer aktivt og tar lederskap i de nasjonale forhandlingene ved å fremme et tverrpolitisk samarbeid (Kopp 2010 [intervju]). Ved å involvere de sentrale aktørene i senatet og inkludere aspekter for å gjøre lovforslaget mer akseptabelt for republikanerne kan Obama vise lederskap (Kopp, 2010; Roy og Diringer 2010 [intervju]).

6.5. Utformingen av USAs posisjon – ulike årsaker

Analysen av den nasjonale debatten om en klimalov, viser at til tross for at demokratene hadde flertall i kongressen og hadde presidenten i 2009, klarte de ikke å vedta en nasjonal klimalov i forkant av klimatoppmøtet i København. Som nevnt innledningsvis viser flere tidligere studier at USAs ratifikasjon av internasjonale avtaler, korrelerer med hvor langt beslutningstakerne på det nasjonale nivået har kommet på det aktuelle saksområdet (DeSombre 2000; Schreurs 2004). Ifølge denne logikken, kombinert med hvilke strategier Obama hadde i de internasjonale forhandlingene, er det klart at den nasjonale debatten om klimaloven ikke bare avgjorde USAs nasjonale vinnersett, men også i stor grad avgjorde hva som skulle være USAs posisjon i de internasjonale forhandlingene. I tråd med Putnams modell, gjorde Obama det klart at han hele tiden ville forhandle med kongressens interesser og preferanser i bakhodet. Denne analysen identifiserer seks årsaker til hvorfor USA inntok sin posisjon til klimaforhandlingene i København:

USAs strenge ratifikasjonsregler for internasjonale avtaler gjør at en nasjonal lov som sikrer implementeringen av den internasjonale avtalen, må være på plass forut for ratifikasjonen. Dermed var den nasjonale lovgivningsprosessen i forkant av COP-15 avgjørende for USAs posisjon så lenge posisjonen skulle bli ansett som troverdig på det internasjonale nivået. USAs regler for den nasjonale lovgivningsprosessen hadde videre stor betydning for hvilke aktører som fikk avgjørende makt i det nasjonale spillet.

Siden det er opp til presidenten og hans administrasjon å utforme USAs posisjon, hadde det avgjørende betydning for USAs posisjon at Obama valgte å ta utgangspunkt i det nasjonale vinnersettet. Det kan videre sies at Obamas strategier, både på det nasjonale og det internasjonale nivået, om å utvide det nasjonale vinnersettet hadde stor betydning for at klimapolitikk kom på den nasjonale agendaen, og for at beslutningstakere i kongressen prioriterte klimalovgivning så mye som de gjorde. Dermed er det klart at Obamas personlige motivasjoner om å få innført en klimalov og at USA skulle bli en leder i de internasjonale forhandlingene, hadde en viktig betydning i forhold til å utvide USAs nasjonale vinnersett.

Videre var det spesielt fire faktorer som bidro til at det var vanskelig å få vedtatt en nasjonal klimalov og at det nasjonale vinnersettet dermed ble lite. For det første viser analysen av opinionens holdning i 2009 sammenlignet med tidligere år, at opinionen ikke stod sterkt i kravet om å redusere utslipp av klimagasser, men prioriterte økonomisk vekst. Denne prioriteringen sammenfaller med finanskrisen som rammet USA hardt i 2009, som dermed var en viktig ekstern faktor som bidro til å prege den nasjonale debatten. For det andre viser analysen av stemmegivningen i kongressen at den ideologiske skillelinjen hadde stor forklaringskraft. I representantenes hus var den ideologiske skillelinjen spesielt tydelig, mens det heller ikke lyktes beslutningstakerne i senatet å utforme et riktig tverrpolitisk lovforslag. Så lenge denne skillelinjen er tilstede vil det være svært vanskelig å overkomme de institusjonelle hindrene i lovgivningsprosessen. Den sterke politiseringen av klimaspørsmålet ble tydelig både gjennom opinionens holdning og gjennom debattene i kongressen. Uavhengig av hva som gjorde at saken ble så sterkt politisert, er det klart at denne politiseringen bidro til å gjøre det nasjonale vinnersettet til de internasjonale forhandlingene mindre. For det tredje viser analysen av debatten og stemmegivningen at den kryssende regionale skillelinjen også hadde stor betydning, spesielt i senatet hvor de strenge beslutningsreglene gav både moderate republikanere og demokrater fra olje- eller kullavhengige stater stor makt. Analyser av senatorenes holdning til klimaloven, viser at det ikke fantes nok stemmer til en klimalov i senatet, men heller at mulighetsrommet for en lov ble mindre i løpet av 2009, da antallet senatorer som støttet klimalovgivning sank. For det fjerde er det klart at konkurransesituasjonen i forhold til Kina hadde stor betydning for beslutningstakernes holdninger til en klimalov, og at de forestående internasjonale klimaforhandlingene ville kunne påvirke interessedistribusjonen på det nasjonale nivået. Moderate senatorer trengte å se at utviklingslandene var villig til å delta mer aktivt

internasjonalt (Samuelsohn 2009f). Utfallet på det internasjonale nivået ville dermed ha stor betydning for en eventuell avstemning i senatet, siden det i den nasjonale debatten ble stilt strenge krav til at avtalen ikke kunne bli for kostbar for USA og til at store utviklingsland måtte inkluderes i avtalen.

6.6. USAs forhandlingsposisjon

I november 2009, da beslutningen om hvilken forhandlingsposisjon USA skulle innta ble tatt, var det langt fra avklart hvilken type avtale som ville bli godkjent på det nasjonale nivået. Så lenge USAs forhandlingsledere ville følge Obamas strategi om å opptre som en agent for de nasjonale interessene, ville det være vanskelig å *juridisk forplikte* USA til en internasjonal avtale. I tillegg krevde senatet bred deltakelse, også fra u-landene, som det ikke var belegg for i Bali-mandatet. I en pressemelding fra det hvite hus den 25. november 2009 ble USAs posisjon på sentrale forhandlingspunkter presentert:

“In the context of an *overall* deal in Copenhagen that includes *robust mitigation contributions from China and other emerging economies*, the President is prepared to put on the table a U.S. emission reduction target *in the range* of 17% below 2005 levels in 2020 and ultimately in line with *final U.S. energy and climate legislation*. In light of the President’s goal to reduce emissions 83% by 2050, the expected pathway set forth in this *pending legislation* would entail a 30% reduction below 2005 levels in 2025 and 42% reduction below 2005 in 2030. This *provisional target* is in line with current legislation in both chambers of Congress and demonstrates a significant contribution to a problem that the U.S. has neglected for too long ... it is essential that the countries of the world, led by *the major economies*, do what it takes to produce a strong, operational agreement that will both launch us on a concerted effort to combat climate change and serve as a *stepping stone to a legally binding treaty*” (The White House 2009 [uthevelse tilføyd]).

Uttalelsen viser at USA i de internasjonale forhandlingene ville følge kongressens krav om å kreve omfattende deltakelse fra store utviklingsland som Kina. Det ble i tillegg lagt vekt på at utslippsmålene som ble presentert, var de samme som var vedtatt i representantenes hus, og at målene var midlertidige frem til en endelig klimalov ble vedtatt. Det ble videre klart at USA ikke så for seg en juridisk forpliktende avtale i København, men at København heller skulle være et skritt på veien til en juridisk forpliktende avtale. Sammenlignet med makt- og interessedistribusjonen i USA i 2009, synes disse målene å være i tråd med den nasjonale situasjonen. Flere av intervjuobjektene til denne studien har hevdet at dersom det hadde vært opp til Obama og hans administrasjon alene, ville forhandlingsposisjonen vært en annen:

“Administrasjonen i USA vil ha en avtale. De er interessert i en legalt bindende avtale, slik som de fortolker det” (Rosland 2010 [intervju]).

“Jeg tror at hvis det hadde vært opp til den amerikanske administrasjonen, ville de hatt gjennomslag for klimalovgivning på hjemmebane, men samtidig så var det ikke mulig for dem å ikke si at deres posisjon avhenger av kongressen, det hadde blitt en helt håpløs situasjon” (Lund 2010 [intervju]).

Disse uttalelsene fra representanter fra den norske forhandlingsdelegasjonen til de internasjonale klimaforhandlingene i København, indikerer at USAs posisjon møtte troverdighet blant de internasjonale forhandlerne. Et lite vinnersett som oppfattes som troverdig i de internasjonale forhandlingene, har i hovedsak to viktige implikasjoner ifølge Putnam (1988:346-440): For det første gjør det en avtale på det internasjonale nivået mindre sannsynlig, og for det andre vil den relative størrelsen til de respektive nasjonale vinnersettene påvirke distribusjonen av goder forbundet med den internasjonale avtalen. Med andre ord vil parten med det minste vinnersettet ha større mulighet for å påvirke forhandlingene, altså har denne parten størst *makt* i forhandlingssituasjonen. Dette kan ha vært en viktig motivasjon for Obama da han gjorde det klart at han ikke ville forplikte seg til noe på det internasjonale nivået som han ikke hadde støtte for i kongressen. Ved å vise at han personlig og hans administrasjon arbeidet hardt for en nasjonal klimalov ville han få troverdighet på det internasjonale nivået, samtidig som han kunne utnytte sin sterke forhandlingsposisjon til å påvirke vanskelige forhandlingspartnere som Kina. Dette vil studeres videre i neste kapittel om det internasjonale spillet.

6.7. Oppsummering

Som vist i dette kapittelet, var USAs vinnersett til de internasjonale forhandlingene lite. Som Putnams modell skisserer, var det i hovedsak ratifikasjonsreglene, interessedistribusjonen og Obamas strategier på det internasjonale nivået som preget vinnersettets størrelse. For at en internasjonal traktat skal bli ratifisert på det nasjonale nivået krever USAs strenge ratifikasjonsregler ikke bare 2/3 flertall i senatet, men også en nasjonal lov som vil sikre implementeringen av avtalen. Dermed var debatten om den nasjonale klimaloven i 2009 spesielt relevant for å studere USAs vinnersett til de internasjonale forhandlingene. Den nasjonale debatten var preget av heterogene interesser i kongressen, som hovedsakelig fulgte skillelinjene som identifisert i tidligere forskning: den regionale og den ideologiske skillelinjen. Spesielt for den nasjonale debatten i 2009, synes imidlertid å være at den ideologiske skillelinjen syntes å ha størst betydning. Analyser av blant andre Fisher (2006; 2004) hevder imidlertid at det er nasjonalstatens ressursavhengighet og ikke partipolitikk som avgjør den nasjonale beslutningsprosessen i forhold til klimaendringene. Denne analysen av den nasjonale debatten i 2009, gir fremdeles den regionale skillelinjen forklaringsmakt, men

den ideologiske skillelinjen syntes å ha vært avgjørende i debatten om en klimalov og USAs rolle i de internasjonale klimaforhandlingene. Videre viser analysen at så lenge interessene er såpass heterogene er det vanskelig for USA å være en aktiv aktør i de internasjonale klimaforhandlingene. For at dette skal være mulig i fremtiden, er det nødvendig å svekke det regionale skillet, og å fremforhandle en virkelig tverrpolitisk klimalov. Først når disse skillelinjene har mindre betydning, vil det være mulig for USA å bli en ledende aktør i de internasjonale klimaforhandlingene, slik Obama hevder at han ønsker. Siden Obamas uttalte strategi på det internasjonale nivået var å forhandle med bakgrunn i det nasjonale vinnersettet, er det klart at USA inntok sin harde posisjon til klimaforhandlingene på grunn av problemene med å få gjennomslag for en klimalov på det nasjonale nivået. Ved å promotere kongressens krav på det internasjonale nivået, kunne det være mulig for Obama å utvide det nasjonale vinnersettet ved å påvirke andre viktige aktører, som Kina, på det internasjonale nivået. I neste kapittel vil jeg studere hvilke implikasjoner denne forhandlingsposisjonen fikk for forhandlingene på det internasjonale nivået.

7. Det internasjonale spillet: betydningen av USAs posisjon

“When it became clear that the major state leaders were going to Copenhagen, it would have to be an outcome” Annie Petsonk (2010 [intervju]).

“Det er viktig å få en avklaring fra USA, hvordan de egentlig har tenkt å gjøre det nasjonalt. Alt henger sammen med hvordan det går med klimaloven i USA” Audun Rosland (2010 [intervju]).

7.1. Innledning

For å studere hvilke implikasjoner USAs forhandlingsposisjon fikk for forhandlingene på det internasjonale nivået, vil jeg først presentere nøkkelaktørenes inngangsposisjoner for å evaluere om det fantes et mulighetsrom for en avtale i tråd med Bali-mandatet og IPCCs anbefalinger. Videre vil selve forhandlingsprosessen i København presenteres kort. Deretter vil jeg studere hvordan USAs posisjon og vinnersett påvirket strategien til USAs forhandlere, og dermed dynamikken i og utfallet av de internasjonale forhandlingene i København.

7.2. Nøkkelaktørenes inngangsposisjoner – hvilket mulighetsrom eksisterte?

For å kunne si noe om mulighetsrommet i de internasjonale forhandlingene, er det nødvendig å kjenne fordelingen av makt mellom aktørene i tillegg til deres preferanser. I politikk er det makt som gir preferanser vekt (Underdal 2001b:117). Generelt uttrykkes makt som innvirkningen en part har på preferansene og posisjonene til de andre partene. Dersom en parts handlinger ikke påvirker de andre partenes preferanser i klimapolitikken, har denne parten ikke noen makt over de andre, derimot har en part som fullstendig avgjør de andre partenes preferanser i klimapolitikken all makt i klimaforhandlingene. Normalt vil alle aktørene i en forhandlingssituasjon befinne seg et sted mellom disse ytterpunktene, men med store variasjoner. Som nevnt i kapittel 2 er det den saksspesifikke makten, nemlig kontroll over CO₂-utslipp, som i stor grad avgjør hvilke aktører som har størst makt og innflytelse i klimaforhandlingene, siden deres handlingsvalg har stor betydning for de andre aktørene. Sett av mulige løsninger i klimaforhandlingene i København, vil dermed ifølge forhandlingsteorien avgjøres i stor grad på grunnlag av aktørene som i størst grad bidrar til problemet som forhandlingene har som mål å løse.

Som nevnt i kapittel 1 er det Kina, USA og EU som står for de største utslippene av klimagasser, og karakteriseres dermed som de viktigste aktørene i de internasjonale klimaforhandlingene. I tillegg til USA, vil derfor Kina og EU inkluderes i denne analysen. Videre vil jeg først presentere det offisielle målet for COP-15 som et utgangspunkt for å

vurdere mulighetsrommet for en avtale i tråd med Bali-mandatet og IPCCs anbefalinger, og deretter kort presentere posisjonene til de tre viktigste aktørene som hadde betydning for USAs handlingsvalg i de internasjonale forhandlingene.

7.2.1. Målet for klimatoppmøtet i København

Målet for klimatoppmøtet i København var, som spesifisert i Bali-mandatet, at partene skulle vedta en effektiv avtale basert på langsiktige mål for reduksjon av klimagassutslipp (UNFCCC 2008). Dette målet tok utgangspunkt i IPCCs vurderinger av hvor store reduksjoner som var nødvendig for å nå to-gradersmålet og baseres på bl.a.: økt handling både nasjonalt og internasjonalt for å redusere klimaendringene; økt fokus på tilpasning; økt fokus på teknologiutvikling og teknologioverføring for å støtte utslippsbegrensende tiltak og tilpasning; styrking av overføring av finansielle ressurser til å støtte utslippsbegrensende tiltak, tilpasning og teknologiutvikling (UNFCCC 2008)²⁶. I Bali-mandatet ble det som nevnt også opprettet et nytt forhandlingsspor (AWG-LCA) som skulle ferdigstille sitt arbeid på COP-15. Disse målene var dermed både svært ambisiøse og veldig vage på samme tid. Dette var imidlertid mandatet forhandlingsdelegasjonene hadde å forholde seg til, og en god klimaavtale i København vil dermed karakteriseres i tråd med graden av oppnåelse av disse målene som ble spesifisert på Bali i 2007.

7.2.2. Interesser og posisjoner

Forestillinger om rettferdighet og rimelighet har hatt stor betydning både i utviklingen av Klimakonvensjonen, Kyoto-protokollen og Bali-mandatet, og det er en felles oppfatning blant aktørene i klimaforhandlingene at i-land har et historisk ansvar for klimaendringene. Siden de i tillegg har større evne enn u-land til å sette inn tiltak mot klimaendringene forventes disse landene å være ledere i de internasjonale forhandlingene. Også Bali-mandatet er bygget på at partene har ”felles men differensiert ansvar”. I forhandlingene om Købehavn-avtalen ble denne felles normen utfordret, og det ble tydelig at de ulike partene i forhandlingene var uenige om i hvilken grad det skulle differensieres mellom i- og u-land i forhold til de globale forpliktelsene. I det følgende vil de tre viktigste aktørenes posisjoner i forkant av klimatoppmøtet i København presenteres.

EU har tradisjonelt blitt ansett som en leder i de internasjonale klimaforhandlingene, og erklærte i 2007 at de ville forplikte seg internasjonalt til å redusere sine utslipp med 30% fra

²⁶ For en mer detaljert oversikt over Bali-mandatet, se rapport fra partsmøtet på Bali 2007 (UNFCCC 2008)

1990-nivå innen 2020 dersom andre industrialiserte land gjorde det samme, men at de uansett ville forplikte seg unilateralt til å redusere sine utslipp med 20% fra 1990-nivå innen 2020 (European Council 2007). I løpet av pre-forhandlingene i forkant av klimatoppmøtet i København gjorde EU det klart at deres mål for forhandlingene var:

”a single, new, *legally binding treaty* as the outcome ... all the essential elements of the *Kyoto Protocol* plus further emission commitments by all developed countries, including the US, and *emission actions by developing countries*” (European Commission 2009b [uthevelse tilføyd]).

EUs mål for utslippsreduksjon fulgte i stor grad IPCCs anbefalinger, og for at den nye avtalen skulle sikre at den globale oppvarmingen ikke overstiger 2°C over førindustrielt nivå krevde EU at alle industrialiserte land måtte kutte sine utslipp med 30% fra 1990-nivå innen 2020, mens avanserte utviklingsland også måtte redusere sine utslipp med mellom 15-30% i forhold til den predikerte vekstraten. Utslippene av klimagasser måtte nå sin topp senest i 2020, og være halvert i forhold til 1990-nivå innen 2050. I forhold til finansiering hadde EU estimert at utviklingsland ville trenge €22-50 milliarder årlig under en ambisiøs avtale, og EU ville bidra ”med en rettferdig andel”. I tillegg gjorde EU det klart at de ville bidra med startfinansiering på mellom €5 og 7 milliarder årlig i tre år (European Commission 2009a, b).

KINA er karakterisert som utviklingsland, som ikke har hatt noen forpliktelser under Kyoto-protokollen. Kina står i dag for verdens største utslipp av klimagasser totalt, og regnes som en avgjørende aktør i de internasjonale forhandlingene. Sterk økonomisk vekst på gjennomsnittlig 8-10% de siste tiårene har fått store konsekvenser for klimaet, da 70% av det primære energiforbruket stammer fra kull, og 80% av elektrisiteten stammer fra kullindustrien (EIA 2010b). I mai 2009 offentliggjorde Kina sin posisjon til det kommende klimatoppmøtet (NRDC 2009). Posisjonen la sterk vekt på at skillet mellom i-landene og u-landene måtte videreføres, og på videreføringen av Kyoto-protokollen. I tillegg til å kreve at de industrialiserte landene gjennom en ny forpliktelsesperiode til Kyoto-protokollen skulle redusere sine klimagassutslipp med minst 40% fra 1990-nivå innen 2020, krevde Kina at de industrialiserte landene skulle bidra med mellom 0,5 og 1% av sine BNP til utslippsreduksjon og tilpasning i utviklingsland. Utviklingslandene skulle på sin side bidra med egne definerte tiltak for å redusere utslippene og tilpasse seg konsekvensene (Nationally Appropriate Actions by Developing Countries, NAMAs). Disse tiltakene skulle ikke være juridisk forpliktende. I-landenes forpliktelser skulle imidlertid være juridisk forpliktende og kontrollert ved hjelp av et effektivt håndhevingssystem (NRDC, 2009). Den 26. november, dagen etter at USA hadde offentliggjort sine utslippsmål, annonserte Kina at de ville redusere

sin karbonintensitet²⁷ med 40-45% i forhold til 2005-nivå innen 2020. Kina anså dette som en frivillig målsetning. Avgjørelsen var imidlertid tatt av State Council, og anses dermed som bindende for staten (Friedman 2009a).

USAs posisjon i forkant av COP-15 bar, som vist i kapittel 6, preg av de interne dragkampene i kongressen. I november annonserte Obama at USA ville redusere sine utslipp med 17% fra 2005-nivå innen 2020 og med 83% innen 2050 med forbehold om kongressens endelige godkjenning av den nasjonale klimaloven. I tillegg gjorde USA det klart at det var uaktuelt for dem å delta i en videreføring av Kyoto-protokollen, og krevde videre at en avtale måtte inkludere ekte, målbare, rapporterbare, verifiserbare og håndhevbare tiltak fra alle land, ikke bare fra i-land. For USA var det avgjørende at store utviklingsland som Kina og India bidro med sterke forpliktelser, og USA ønsket en avtale som ikke var basert på Kyoto-protokollen eller Berlin-mandatet (Kopp 2010 [intervju]). USA ønsket en avtale som var basert på et MRV-system (Measurement, Reporting and Verification) og at de ulike partenes utslippsmål skulle gjøres til en del av nasjonal lov og på den måten være juridisk forpliktende. I motsetning til EU og Kina, ønsket USA dermed ikke et eget internasjonalt håndhevingssystem. I forkant av klimatoppmøtet hadde USA ikke lovet et spesifikt tall for finansiering av klimatiltak i utviklingsland, men forhandlerne hadde diskutert 1,3 milliarder dollar i kortsiktig finansiering, et tall som var i tråd med kongressens bevilgninger (Friedman 2009b). Utviklingslandene med Kina i spissen, hevdet at dette var å regne som et useriøst forslag siden det var i en altfor liten størrelsesorden.

7.2.3. Fantes det et mulighetsrom for en avtale i tråd med Bali-mandatet?

I dette tilfellet vil mulighetsrommet evalueres i forhold til målene for de internasjonale forhandlingene i København slik de ble spesifisert i Bali-mandatet. For at de internasjonale forhandlingene skal være vellykket, og resultere i en politisk gjennomførbar avtale, må partenes vinnersett ifølge Putnam overlappe på det internasjonale nivået, altså må alle partene kunne ratifisere den fremforhandlede avtalen. For å gjøre de nasjonale vinnersettene målbare refererer forhandlingsteorien til funksjonen av partenes foretrukne alternativ for en avtale, som er illustrert i tabell 9, og partenes beste alternativ til en avtale (BATNA) som også noe forenklet kan oppfattes som partenes motstandspunkt.²⁸

²⁷ Karbonintensitet er andelen karbon som slippes ut per enhet BNP.

²⁸ Underdal peker imidlertid på at en part kan være motvillig til å akseptere en løsning selv om den er bedre enn BATNA fordi den ikke tilfredsstiller partens subjektive ambisjoner eller standarder. Jo høyere de subjektive

Tabell 9: Sammendrag av EU, Kina og USAs forslag til utslippsreduksjon

Forslag	Mål EU	Mål Kina	Mål USA
EU	- 30% (20%)	- 15-30%*	- 30%
Kina	- 40%	40-45%**	- 40%
USA	- 20% (-30%)	”legally binding, robust targets”	- 3%

Målene refererer til reduksjon av utslipp i forhold til 1990-nivå innen 2020.

* Reduksjon i forhold til den predikerte vekstraten

** Karbonintensitet

Som vist i kapittel 6, indikerer ikke bare den interne uenigheten og den sterke politiseringen av klimasaken at USAs vinnersett var lite, men også at ingen avtale (beste alternativ til en avtale) var et nærliggende alternativ for USAs beslutningstakere. Ifølge IPCC er parter som både USA og EU mindre utsatt for klimaendringenes konsekvenser enn flere utviklingsland, og spesielt de små øystatene (IPCC 2007b). I tillegg har både EU og USA større mulighet til å legge om sin klimapolitikk ved senere anledninger og å tilpasse seg klimaendringene. I henhold til de viktige forhandlingspunktene i forhandlingene på Bali og i København: utslippsreduksjon, tilpasning, teknologi og finansiering, er de utviklede landene bedre stilt enn utviklingslandene. Til tross for at det er vanskelig å sette en ”grense” som indikerer USA og EUs BATNA er det tydelig at i-landenes alternativ til en avtale er mindre truende enn u-landenes beste alternativ til en avtale.

EUs BATNA forventes imidlertid å være dårligere enn USAs siden EU har lagt svært mye prestisje i å være en internasjonal leder i klimapolitikken og i de internasjonale klimaforhandlingene. I tillegg til at klimapolitikk er et av de områdene hvor EU i størst grad profilerer sin utenrikspolitikk, har EU gått inn for et unilateralt mål om å redusere sine klimagassutslipp med 20% innen 2020, uavhengig av de andre partene i forhandlingene. For EU er det dermed et svært dårlig alternativ å ikke inngå en avtale som forplikter de andre partene til å sette inn tiltak mot klimaendringene. Dette bidrar til å gjøre EUs vinnersett stort.

Kinas politikk reflekterer at de står i en vanskelig posisjon i de internasjonale klimaforhandlingene, siden de på den ene siden står for de største utslippene av klimagasser globalt og selv merker klimaendringene lokalt. På den andre siden reflekterer deres posisjon i forhandlingene og nasjonale politikk at deres tilfredshetsterskel er høy siden det er i-landene

ambisjonene eller standardene er desto mindre vil dermed vinnersettet bli (Underdal 1992:230-231). I denne studien antar jeg for enkelthets skyld at partenes motstandspunkt er likt deres BATNA.

som har det historiske ansvaret for de klimaendringene verden ser i dag. Videre er det klart at ønsket og behovet for økonomisk vekst står høyere enn å begrense klimaendringene (Heggelund og Backer 2007:418). Men med den sterke veksten i CO₂-utslipp som fortsatt økonomisk vekst medfører, er Kina avhengig av at andre land setter inn tiltak mot klimaendringene. Ved å gjøre det klart at de vil øke karbonintensiteten med 40-45%, indikerte Kina at de forsøker å forbedre sitt beste alternativ til en avtale. De har dermed signalisert at de ikke vil følge vestens industrialiseringsmønster. Kopp fremhever at Kina er nødt til å redusere sine utslipp uansett, og kan ikke vente på at USA vedtar en eventuell klimalov (Kopp 2010 [intervju]). Dette understrekes også av førsteamanuensis i internasjonale relasjoner ved Peking University, Zhang Haibin, som hevder at klimaendringene representerer en sikkerhetstrussel for Kina fordi: det begrenser Kinas territorium i form av havnivåstigning og ørkenspredning; det utgjør en trussel for innbyggernes liv og velferd; kan forårsake sosial ustabilitet og uro som kan skape politisk ustabilitet; begrenser Kinas autonomi og suverenitet siden de ikke kan følge i-landenes utslippstrend for økonomisk vekst; og fordi hyppigere og mer ekstreme vær-situasjoner bidrar til å svekke den militære beredskapen fordi det er militæret som er ansvarlig for redningsaksjoner og oppbyggingsarbeid (Zhang 2010). Dette indikerer at Kinas forhandlingsposisjon er noe svakere i forhold til USA, men et viktig forhandlingskort kan være å nekte å inkludere reduksjonene i en internasjonal avtale.

De ulike partenes beste alternativ til en avtale indikerer ikke bare de ulike behovene for en avtale, men også ulik makt i forhandlingssituasjonen. Med sitt lille vinnersett har USA større mulighet til å stille sterke krav i forhandlingene enn både Kina og EU fordi de ser det som sannsynlig at de svakere partene vil ha et sterkere ønske om en avtale. Likevel synes Kinas forhandlingsposisjon å være sterkere enn EUs på grunn av EUs store vinnersett. I tillegg har Kinas rolle stor betydning for USAs vinnersett, noe som også gir dem makt i forhandlingene. De ulike partenes forslag til utslippsreduksjoner som illustrert i tabell 9, og partenes BATNA viser at de ulike kravene var lite forenlige, og tyder på at det ikke fantes et overlappende vinnersett som ville muliggjøre en avtale basert på IPCCs anbefalinger og Bali-mandatet. EU og Kinas krav til utslippsreduksjoner fra USA var helt uforenelig med USAs posisjon, mens EUs og USAs krav til Kina var uforenelig med Kinas posisjon, da Kina ikke ville ha noen forpliktende utslippsmål under UNFCCC, men heller iverksette frivillige nasjonale tiltak. Samtidig gjorde USA det klart at de ikke ville ta del i en avtale som ikke stilte sterke krav til Kina og andre voksende utviklingsland. I tillegg krevde Kina en videreføring av Kyoto-protokollen, mens USA gjorde det klart at det ikke var aktuelt for dem ta del i en avtale basert

på Kyoto-protokollen. EU ønsket imidlertid en juridisk forpliktende avtale som involverte handling både fra i-land og u-land. Denne formen for juridisk forpliktende avtale med et internasjonalt håndhevingssystem møtte motstand både hos Kina og USA. Med mindre noen av partene i forhandlingene spilte veldig taktisk i forkant av forhandlingene i København og var villige til å påta seg større forpliktelser i løpet av forhandlingene eller å gi store konsesjoner i forhandlingene, kan man dermed trygt si at det i forkant av klimaforhandlingene i København ikke eksisterte et mulighetsrom for en god avtale i tråd med IPCCs anbefalinger og Bali-mandatet.

Som vist i kapittel 4 ble det imidlertid klart i løpet av de siste forberedende forhandlingsmøtene før de internasjonale forhandlingene i København at avtalen ikke ville bli like sterk som forkjemperne hadde håpet. Til tross for at det viste seg å ikke eksistere et mulighetsrom for en avtale i tråd med Bali-mandatet var det nest beste alternativet å fortsette forhandlingene i håp om at de ville resultere i en god politisk avtale som senere kunne videreutvikles til å bli en sterkere og mer forpliktende avtale. Dermed ble det klart at toppmøtet i København ikke kom til å bli sluttpunktet for en endelig ratifiserbar avtale, men at det kom til å bli et skritt på veien. Denne nedjusteringen av forventningene åpnet dermed for at aktørene kunne inngå en avtale som var utenfor deres vinnersett, siden det ikke ville bli stilt krav om at avtalen skulle ratifiseres på det nasjonale nivået. Siden forhandlingene så ut til å være et skritt på veien til en forpliktende avtale, er det imidlertid sannsynlig at statsmennene ikke ville forhandle utenfor sitt vinnersett med tanke på en fremtidig ratifikasjon på det nasjonale nivået. Siden det er beslutningstakerne på det nasjonale nivået som avgjør en parts utslippsreduksjoner, ville det dessuten vært lite troverdig dersom en statsleder lovet reduksjoner utover det nasjonale vinnersettet. Videre vil jeg kort presentere selve forhandlingsprosessen i København, for deretter å analysere hvilke ytterligere implikasjoner USAs vinnersett hadde for forhandlingene.

7.3. Hva skjedde i København?

Siden forhandlingene i de to sporene ikke hadde kommet langt nok i forkant av klimatoppmøtet i København tok forhandlingsdelegasjonene utgangspunkt i teksten som hadde ligget på forhandlingsbordet det siste halve året, som fremdeles var altfor omfattende. Parallelt med forhandlingene den første uken, hadde det danske formannskapet arbeidet med et alternativt helhetlig forslag til en avtale, og dette forslaget ble lekket til mediene i løpet av den første uken (The Guardian 2009). Dette avtaleutkastet skapte sterke reaksjoner fra utviklingsland, både fordi det var altfor i-landsvennlig og fordi det var utarbeidet utenfor den

offisielle prosessen (Lahn 2010 [intervju]). Ifølge Curtin (2010:3) fra The Institute of International and European Affairs (IIEA), kan dette dokumentet bli sett på som en refleksjon av EUs forhandlingsposisjon. Midtveis i forhandlingene la lederne for de to forhandlingssporene fram hvert sitt forslag til avtaletekst som var basert på diskusjonene så langt. Disse forslagene ble på sin side anklaget for å være for u-landsvennlig (Lahn 2010; Lund 2010 [intervju]). Etter at det danske forslaget var lekket holdt u-landene igjen forhandlingsprosessen i protest, mens spesielt USA, men også Japan, EU, Russland og andre i-land noen dager senere holdt igjen forhandlingene i protest mot de to nye forslagene til avtaletekst (Lahn 2010 [intervju]). Hovedproblemet for USA, var det fundamentale skillet mellom i- og u-land, og at forslagene forutsatte tydelige utfall i begge sporene. USA godtok å forhandle videre, men ikke på grunnlag av de premissene som ble lagt i de to forslagene (Lahn 2010 [intervju]). Forhandlingene stod dermed igjen på bar bakke og midtveis i forhandlingen fantes det ikke noen tekst å overlevere til miljøvernministrene (Lund 2010 [intervju]). Formannskapet prøvde da å få et mandat for å sette ned en gruppe med ministre for å forhandle videre, hvor noen ministre representerte andre parter, men dette mandatet fikk de ikke. Det førte til at forhandlingene fortsatte i de to sporene, uten så mye fremdrift. Da statslederne kom til København, fantes det dermed ingen avtaletekst de kunne forhandle om (Lund 2010 [intervju]). Det ble derfor nedsatt en gruppe med 29 statsledere som begynte å forhandle om en avtale separat fra resten av forhandlingsprosessen. En avtale kom imidlertid ikke i stand før 18. desember, da BASIC-landene (Brasil, India, Sør-Afrika og Kina) hadde et møte som Obama tok del i. Det var dette møtet, hvor kun BASIC-landene og USA var tilstede, som representerte gjennombruddet i forhandlingene (Lahn 2010; Lund 2010 [intervju]). Avtaleforslaget ble siden presentert for de andre partene i forhandlingene, og under plenumsbehandlingen, som startet natt til fredag og varte til kl. 15 lørdag 19. desember, godtok de fleste landene den politiske erklæringen som hadde blitt fremforhandlet. Enkelte utviklingsland protesterte derimot kraftig mot utfallet, delvis på grunn av at de var holdt utenfor prosessen og at resultatet ble offentliggjort før alle land var gjort kjent med innholdet, og delvis på grunn av avtalens manglende ambisjonsnivå og forpliktelser. De karakteriserte forhandlingsprosessen som udemokratisk og lukket (Earth Negotiations Bulletin 2009). Ettersom det ikke var konsensus om avtalen, ble den ikke formelt vedtatt av COP-15, men endte i stedet med at partene tok avtalen til etterretning ("takes note of") (Lund 2010 [intervju]). Under den siste plenumsdebatten ble det også vedtatt at mandatet for de to forhandlingssporene skulle utvides til å gjelde frem til COP-16 i Cancun, Mexico i 2010 (Earth Negotiations Bulletin 2009).

7.4. USAs betydning for forhandlingene

Basert på partenes utslipp av klimagasser kan vi litt forenklet si at makten mellom de tre viktigste aktørene i forhandlingene var tilnærmet symmetriske, og at ingen av partene dermed ville ha større makt enn de andre i forhandlingssituasjonen. Likevel er det tydelig at Kina ville ha stor makt siden deres klimagassutslipp er forventet å fortsette å øke kraftig i årene fremover, mens USAs utslippsmønster har vist en svak vekst siden 1990 og EUs utslipp har sunket siden 1990. Siden Kina og USA er de største utslipperne av klimagasser og det forventes fortsatt vekst i deres utslipp kan det med utgangspunkt i de teoretiske antakelsene sies at disse aktørene hadde størst makt i basisspillet, og denne makten i stor grad påvirket forhandlingsspillet. I det følgende vil jeg analysere betydningen av USAs vinnersett i København med fokus på USAs strategier, troverdighetsproblemer i forhandlingene og statsledernes betydning. I tillegg vil USAs posisjon sammenlignes med utfallet av forhandlingene.

7.4.1. Vinnersettets betydning – makt og strategi i forhandlingene

Putnams teoretiske antakelse om at partene i forhandlingene alltid vil forsøke å komme frem til en avtale som er akseptabel både på det nasjonale og på det internasjonale nivået (Putnam 1988:434), synes å passe svært godt med Obamas strategier i København. Talen Obama holdt da han kom til København, syntes å være en tale som var like mye rettet mot kongressen som den var rettet til statslederne og forhandlerne på det internasjonale nivået. Obama gjorde det klart at USA ville fortsette langs den nye kursen, uavhengig av hva som ville skje i København, men at en internasjonal avtale som kunne holde partene ansvarlig for sine forpliktelser ville være både tryggere, sterkere og bedre (Obama 2009c). At Obama valgte å gi kongressen kontroll over USAs forhandlingsposisjon fungerte som en selvbinding, og tydeliggjorde for de andre partene i forhandlingene at det ikke var nødvendig eller mulig å presse USA til å gi konsesjoner i forhold til utslippsmål, men at strategien for forhandlingspartnerne burde være å tilpasse seg USAs posisjon. Det siste lovforslaget i senatet som ble presentert av senatorene Kerry, Lieberman og Graham la stor vekt på at det var avgjørende for USAs deltakelse at Kina og andre sterke utviklingsland bidro med robuste forpliktelser og at forpliktelsene både skulle være målbare, rapporterbare og verifiserbare. Obama tydeliggjorde denne posisjonen i København, og krevde dermed konsesjoner fra bl.a. Kina:

”we must have mechanisms to review whether we are keeping our commitments, and to exchange this information in a transparent manner ... without such accountability, any agreement would be empty words on a page” (Obama 2009c).

Som vist i punkt 7.2. var posisjonene og vinnersettene til de viktigste aktørene i forhandlingene svært forskjellige i forkant av klimatoppmøtet. Samtlige informanter til denne studien har påpekt at EU har hatt stor betydning som internasjonal agendasetter og pådriver i den internasjonale prosessen, men at i forhandlingsspillet som foregikk i København fikk EU mindre betydning på grunn av sitt store vinnersett. At EU valgte å svekke kravet om videreføring av Kyoto-protokollen under pre-forhandlingene i Bangkok tydet på at det viktigste for dem var å få en avtale som de andre store utslipperne kunne være en del av. Dermed beveget EU seg i retning USA, og bidro til å svekke deres mulighet til å bestemme utfallet av klimatoppmøtet til slutt (Lahn 2010 [intervju]). I motsetning til andre aktører, som flere afrikanske land og ALBA-landene, tok ikke EU i bruk trusler om å boikotte prosessen eller å avvise en eventuell avtale. Det kom dermed tydelig fram i forhandlingsprosessen at ingen avtale var et dårlig alternativ for EU. USAs posisjon møtte imidlertid sterk motstand fra Kina og resten av utviklingslandene. Kinas statsminister boikottet forhandlingsmøtene hvor kun statslederne deltok, og sendte sin forhandlingsleder He Yafei som representant for Kina. He Yafei holdt fast på posisjonen Kina gikk inn i forhandlingene med og hevdet at prinsippet om felles men differensiert ansvar, måtte være grunnsteinen i en internasjonal avtale (Samuelsohn 2009g). At USA og Kina var de viktigste aktørene i forhandlingene i København bekreftes av deler av den norske forhandlingsdelegasjonen:

”Vi må innse at Kina og USA spiller den viktigste rollen” (Rosland 2010 [intervju]).

”Alle har en betydning, men akkurat når det kommer til vektskålen så er det jo klart at hvis USA, Kina og India blir enige så er premissene lagt” (Lund 2010 [intervju]).

Den teoretiske antakelsen om at Kina og USA var de viktigste partene i forhandlingene, stemmer dermed godt med de empiriske funnene. Informasjon fra intervjuer indikerer imidlertid at de ulike partenes makt i forhandlingene ikke bare er basert på deres saksspesifikke makt, og bruk av taktikker og strategier. Ifølge Raymond Kopp begynner Kina og USA å se hverandre som likeverdige internasjonalt, og dette er basert på de mer omfattende geopolitiske endringene i forhold til handel, finans og sikkerhetspolitikk:

“China is the most important negotiating partner, but climate is not the most important issue between China and the U.S. They view each other as equal partners, which is a result of broader geopolitical shifts... At the end of the day it is trade, financial relationships and security aspects that matter” (Kopp 2010 [intervju]).

Dette indikerer at også den generelle maktfordelingen har stor betydning i klimaforhandlingene. At den generelle maktfordelingen har stor betydning både for forhandlingsspillet og forhandlingsutfallet indikerer videre at det kan være fruktbart å koble

klimaforhandlingene til andre tema som er viktige for de pivotale partene, som økonomiske og sikkerhetspolitiske spørsmål. Som nevnt inneholder klimaloven, som ble vedtatt i representantenes hus, en klausul som sier at dersom klimaloven blir vedtatt vil det kreves kvoter fra aktører som importerer karbonintensive varer fra land som ikke er en del av en internasjonal avtale. En slik begrensing av import kan både bidra til å sikre flere arbeidsplasser i USA, og kan fungere som et pressmiddel til å få store aktører som Kina og India til å ta aktivt del i en internasjonal avtale. En økt grad av sakskoblinger til andre viktige saker på den internasjonale agendaen kunne dermed muligens åpnet for alternative løsninger på klimautfordringene.

Som vist støtter denne analysen likevel Putnams teoretiske antakelse om at partene med de minste vinnersettene vil ha størst makt i forhandlingene. Hvordan brukte så USA sin makt til å påvirke motparten i forhandlingene, og hvordan preget dette forholdet utfallet av forhandlingene?

7.4.2. USAs strategier i forhandlingene

Som vist var den amerikanske forhandlingsdelegasjonen klar over at store deler av de nasjonale beslutningstakerne var negativt innstilt til at USA skulle være en del av en internasjonal avtale som ville bety mer statlig regulering. For å kunne tilfredsstille denne gruppen, var det nødvendig å sikre deltakelse fra andre land med store klimagassutslipp, samtidig som USA ikke juridisk forpliktet seg selv til utslippsreduksjoner. Med det nasjonale vinnersettet i bakhodet, gikk dermed USAs forhandlere ut med en strategi som krevde store konsesjoner fra forhandlingspartene, mens de selv ikke var særlig åpne for justeringer og bruk av konsesjoner for å sikre en avtale. Til tross for Obamas personlige engasjement og ønske om en avtale, kunne en dårlig avtale som ikke innebar forpliktelser fra u-land gjøre det vanskelig for Obama å få gjennomslag for den nasjonale klimaloven. USAs relativt sterke alternativ til en avtale bidro også til at det ville være vanskeligere for Obama å gi konsesjoner på det internasjonale nivået. Denne posisjonen fikk ifølge deltakere i den norske forhandlingsdelegasjonen stor troverdighet i forhandlingene:

”[USA] ville nok vært litt tydeligere i København i forhold til sine mål, dersom de hadde hatt en klar politikk. Vi er veldig bundet av og styrt av at vi skal få en avklaring” (Rosland 2010 [intervju]).

”[USAs utslippsmål] er jo klart lite ambisiøst men det er ikke mulig å tvinge USA til noe mer ambisiøst” (Rosland 2010 [intervju]).

”Alt henger sammen med hvordan det går med klimaloven i USA” (Rosland 2010 [intervju]).

Disse sitatene illustrerer videre en av USAs viktigste strategier i forhandlingene: selvbinding. Selvbindinger er en måte å begrunne hvorfor man ikke kan gi konsesjoner når man kommer til et visst punkt i forhandlingene. Putnam beskriver en slik selvbindingsstrategi som å vise til sine forpliktelser på det nasjonale nivået. Ved å aktivt bruke den nasjonale posisjonen som et argument i forhandlingene, forsøkte USAs forhandlingsdelegasjon å få motparten til å tro at det var utenfor deres kontroll å gi konsesjoner. Ved å gjenta dette flere ganger gjorde USAs forhandlere det også vanskeligere for dem selv å gå tilbake på sine standpunkt. Det som kunne oppnås ved å bruke en slik maksimal selvbinding i forhandlingene, var at det kunne bidra til at Kina ville gi konsesjoner og dermed tilpasse seg USAs krav. Men som Hopmann (1996:65) påpeker bidro denne taktikken til at forhandlingene ikke var langt unna sammenbrudd. I forhandlingene om Kyoto-protokollen 12 år tidligere, hadde forhandlerne erfart hvor viktig det kunne være, både for USAs forhandlere og for en potensiell avtale, om USAs posisjon representerte det nasjonale vinnersettet eller ikke. Alle partene i forhandlingene visste at USA er en vanskelig aktør hvor forhandlerne har liten autonomi i forhold til beslutningstakerne dersom avtalen skal ratifiseres på det nasjonale nivået. På samme tid viste imidlertid president Obama stort ønske om en avtale, og det ble oppfattet svært positivt at han kom til forhandlingenes siste dager. USA fikk stor troverdighet for denne posisjonen i forhandlingene, og det var få som tvilte på Obamas engasjement og ønske om en avtale:

”Administrasjonen i USA vil ha en avtale. De er interessert i en legalt bindende avtale, slik de fortolker det” (Rosland 2010 [intervju]).

USAs strategi på det nasjonale nivået ble lagt merke til på det internasjonale nivået og bidro til å styrke troverdigheten til deres forhandlingsposisjon:

”Man merket jo veldig raskt en endring etter at Obama hadde tatt over i USA. Dette var jo hovedprioriteten til Obama det første halvåret, ... det var ikke tvil om at USA hadde kommet mer på banen ... du hadde jo i hvert fall en positiv dynamikk i første halvdel av fjoråret, som også gjorde at man merket at de skiftet taktikk i forhold til at de på det politiske plan ønsket å engasjere seg med alle land” (Lund 2010 [intervju]).

Til tross for at USA dermed hadde bundet seg til en hard posisjon, fikk de stor troverdighet på det internasjonale nivået for denne posisjonen. At USAs forhandlere inntok denne posisjonen, og at de fikk troverdighet for posisjonen, indikerer at forhandlerne på det internasjonale nivået har lært av forhandlingene om Kyoto-protokollen i 1997, hvor den europeiske delegasjonen hadde begrenset kunnskap om USAs politiske system og ratifikasjonsregler for internasjonale avtaler, og regnet med at Clinton-administrasjonen var sterk nok til å få gjennom en avtale i

senatet (Hovi m.fl. 2010:15-16). Hovi, Sprinz og Bang (2010) hevder at den mest plausible forklaringen på hvorfor Clinton-administrasjonen forhandlet frem en avtale som det var liten mulighet for å få ratifisert på det nasjonale nivået, er at administrasjonen ønsket å fremstå som klimavennlige, og at forhandlernes personlige motivasjoner dermed var den beste forklaringen på USAs posisjon. I lys av denne læringsprosessen i etterkant, er det rimelig å anta at Obama-administrasjonens mer realistiske posisjon i forhold til hva som kunne bli ratifisert på det nasjonale nivået, fikk troverdighet i de internasjonale forhandlingene. I tillegg kan det tenkes at Obamas kursendring og tydelige innsats på det nasjonale nivået hadde mye å si for at USA fikk denne tilliten, spesielt siden USA tidligere har vært en lite aktiv part når det kommer til å gjennomføre klimatiltak som det har blitt enighet om på det internasjonale nivået.

Selv om USA som vist her, fikk troverdighet for at de inntok en hard posisjon, møtte de store utfordringer i forhandlingene i forhold til troverdigheten til deres utslippsmål, siden de til enhver tid refererte til den forestående lovgivningen som ennå ikke hadde fått gjennomslag i senatet på det nasjonale nivået.

7.4.3. Troverdighetsproblemer

At vinnersettet var betinget av den forestående klimaloven hadde konsekvenser for troverdigheten til USAs forpliktelser i forhandlingene. Som en deltaker i den norske forhandlingsdelegasjonen påpekte, var det vanskelig for Kina å forplikte seg til noe i København:

”hvis Kina forplikter seg til noe så forventes det at det følges opp, men USA kan aldri gå lenger enn å si at de kan binde seg til det, forutsatt at de får gjennomslag i kongressen. Selv om Kina også har sine interne strukturer er det likevel forventet at dersom Kina på høyeste nivå binder seg, så har de ikke de samme mulighetene for ansvarsfraskrivelse som USA har. De liker å fremstå som veldig enhetlig... Det er vanskelig for dem [Kina] å binde seg til noe når USA viser til sin kongress” (Lund 2010 [intervju]).

Dermed var trusselen om USAs ufrivillige ikke-deltakelse stor for de andre partene i forhandlingene, spesielt siden debatten i senatet i forkant av toppmøtet ikke var veldig positiv. Ifølge Putnam avhenger forhandlingsposisjonen, i dette tilfelle USAs utslippsmåls, troverdighet av statsmennenes demonstrerte evne til å ”levere” på det nasjonale nivået (Putnam 1988:439). Som vist i kapittel 4 viste USA nettopp det motsatte, altså at de ikke klarte å sørge for ratifikasjon og støtte for en internasjonal avtale, i etterkant av undertegningen av Kyoto-protokollen i 1998, og trakk seg til slutt fra forhandlingene i 2001. I

København jobbet USAs forhandlingsdelegasjon hardt for å overbevise de andre partene om at de ville stå for sine forpliktelser, også uavhengig av en avtale. At Obama kom til København for å delta på toppmøtets siste dager viste at Obama la mye prestisje ned i en klimaavtale i København (Lahn 2010 [intervju]):

”For USA var det jo klart at det ville blitt et veldig stort nederlag for Obama [dersom partene ikke kom til enighet], og han jobbet aktivt for at det skulle bli en avtale. Han følte at han ville få drahjelp i forhold til den nasjonale prosessen dersom han fikk til en avtale” (Rosland 2010 [intervju]).

Obamas motivasjon for å være en aktiv aktør på det internasjonale nivået, kan dermed tenkes å være både en strategi for å utvide det nasjonale vinnersettet, samtidig som det var et genuint ønske fra den amerikanske administrasjonen å få til en avtale. Ved starten av forhandlingene i København, fikk Obama sin forhandlingsposisjon styrket ved at EPA konkluderte med at CO₂-utslipp var en fare for befolkningens helse og velferd, og åpnet dermed for at CO₂-utslippene kunne reguleres nasjonalt, selv om en klimalov ikke ville bli vedtatt i kongressen (Bravender 2009). Til tross for at regulering under CAA ikke ville være like effektivt som en klimalov og sannsynligvis ikke ville gjøre det mulig å kutte USAs utslipp med 17% fra 2005-nivå (Schmidt 2010 [intervju]), viste dette initiativet at CO₂-utslippene kunne reguleres uansett. Dette kan ha vært svært viktig for at Obama fikk tillit på det internasjonale nivået. Dette ville imidlertid innebære at den endelige avtale ikke ville trenge å bli ratifisert på nivå II.

Videre kan det tenkes at USAs usikre forhandlingsposisjon bidro til å gjøre forhandlingspartnerne usikre i forhold til de langsiktige forpliktelsene. Forhandlingene om Kyoto-protokollen viste at det tok åtte år fra avtalen var fremforhandlet til den trådte i kraft, og fra USA skrev under avtalen til de avviste den tok det tre år. På samme måte kan ikke USAs forhandlingspartnere være sikre på om situasjonen vil være den samme etter mellomvalgene i 2010, og ikke minst etter presidentvalget i 2012. Putnams modell tar imidlertid ikke hensyn til det lange tidsperspektivet i klimaforhandlingene, som kan ha stor betydning både for partenes posisjoner og for troverdigheten til deres forpliktelser. Det er, som nevnt innledningsvis, bred enighet i litteraturen om at siden reduksjon av klimaendringene representerer et globalt fellesgode, følger også incentiver om å være gratispassasjer (Barrett 2007; Olson 1965). Problemets langsiktige tidsperspektiv bidrar ifølge Hovi, Sprinz og Underdal (2009) til at politikere på det nasjonale nivået blir mer opptatt av de kortsiktige kostnadene og mer skeptiske til å iverksette politikk som medfører store kostnader eller strider mot verdiene til sin valgkrets. Dette bidrar til å gjøre partene usikre på hverandres

forpliktelser, som igjen gjør det vanskeligere både å oppnå en god avtale og et sterkt regime som sørger for at disse forpliktelsene blir ivaretatt. For å bidra til å øke forklaringsevnen til Putnams modell, kan det derfor være nødvendig å inkludere både det langsiktige aspektet i forhandlingene, som bidrar til å gjøre partene usikre i forhold til forpliktelsenes troverdighet og problemets langsiktige karakter, som bidrar til å gjøre politikerne på det nasjonale nivået mindre ivrig i forhold til å vedta en forpliktende avtale som inkluderer sterke håndhevingsmekanismer på det internasjonale nivået.

7.5. Statsledernes betydning for forhandlingene

Statsledernes rolle i de internasjonale forhandlingene blir tillagt stor vekt i Putnams modell. Putnam hevder at forhandlernes status og rang har stor betydning for muligheten til å komme frem til en avtale. Dersom statslederne er populære på det nasjonale nivået vil deres posisjoner ifølge Putnam få større tillit blant befolkningen, og de vil dermed ha større mulighet til å sette agendaen, og til å påvirke de nasjonale beslutningstakerne. Deltakelse i de internasjonale forhandlingene kan også gi statslederen en fordel i forhold til opposisjonen på det nasjonale nivået. Som vist i punkt 7.4.3. synes dette å ha vært en viktig motivasjon for Obamas deltakelse i forhandlingene. I desember 2009 svarte 47% av amerikanerne at de var fornøyde med jobben Obama gjorde som president (Gallup Poll 2009a)²⁹, og hele 85% av de spurte mente at Obama burde prioritere forbedring av økonomien fremfor 12% som mente at han burde prioritere å redusere global oppvarming (Gallup Poll 2009b)³⁰. Selv om flertallet av de spurte også ville at Obama skulle skrive under en internasjonal avtale i København (55%), var det tydelig at Obama stod foran en vanskelig oppgave med å tilfredsstille kravene fra det nasjonale nivået. Dette presset fra det nasjonale nivået bidro til å innskrenke Obamas handlingsrom ytterligere, og kan ha vært en viktig grunn til at Obama brukte selvbindinger aktivt i forhandlingene. 120 statsledere var tilstede i København i desember 2009. Et så høyt antall statsledere har aldri tidligere vært tilstede under klimaforhandlingene, og er en god indikator både på toppmøtets betydning og på presset for å komme frem til en avtale.

”There has been a significant change in the negotiations. At COP-6 the negotiation process were between bureaucrats and environment ministers. At COP-15 the negotiations were between finance ministers and state leaders” (Kopp 2010 [intervju]).

²⁹ Undersøkelsen er basert på telefonintervjuer av et tilfeldig utvalg på 1529 personer over 18 år, gjennomført fra 4-6. desember 2009.

³⁰ Undersøkelsen er basert på telefonintervjuer av et tilfeldig utvalg på 1025 personer over 18 år, gjennomført fra 11-13. desember 2009.

Under toppmøtets siste dager foregikk forhandlingene mellom 29 statsledere, deriblant flere statsledere fra EU-land og Obama. Kun en av de viktigste statslederne i verden manglet: Kinas statsminister Wen Jiaobao. Som representant for Kina stilte som nevnt forhandlingslederen He Yafei. Ifølge Putnam vil en nasjon ha en forhandlingsfordel dersom deres forhandlingsleder er en byråkrat, siden statslederne har mye større handlingsrom (Putnam 1988:452). Flere ganger under møtet måtte He Yafei avbryte samtalen for å konsultere med Wen Jiaobao. Dette ble oppfattet som en diplomatisk fornærmelse og ble påpekt flere ganger, blant annet av Obama:

”I am very respectful of the Chinese representative here but I also know there is a premier here who is making a series of political decisions. I know he is giving you instructions at this stage” (Obama i Rapp m.fl. 2010).

Kina syntes å utnytte denne situasjonen, både til å dra ut tiden og til å vanskeliggjøre politiske beslutninger. Hovedtema på dette møtet var utslippsmålene for 2050, og avtalens struktur og form. Teksten som forelå foreslo 50% reduksjon av de globale utslippene innen 2050 i forhold til 1990-nivå, og krevde dermed store utslippskutt både fra USA og store utviklingsland som Kina. He Yafei foreslo tidlig under møtet å utsette behandlingen av dette spørsmålet:

”Mr. President, given the importance of the paper, we do not want to be rushed... we need some more time” (He Yafei i Rapp m.fl. 2010).

At så mange statsledere valgte å reise til København, indikerte at det var svært viktig å bli enige om en avtale. Dette så Kina ut til å utnytte ved å forsøke å utsette forhandlingene for dermed å få de andre partene til å gi konsesjoner. Obama forsøkte å appellere til Kina ved å vektlegge hvilke utfordringer de industrialiserte landene står overfor i forhandlingene, spesielt med tanke på deres nasjonale vinnersett, og uttrykte dermed at det var vanskelig for dem å gjøre mer enn de allerede hadde lovet:

”From the perspective of the developed countries, in order for us to be able to mobilize the political will within each of our countries to not only engage in substantial mitigation efforts ourselves, which are very difficult, but to also then channel some of the resources from our countries into developing countries, is a very heavy lift” (Obama i Rapp m.fl. 2010).

Dette møtet mellom statslederne, endte som vi vet ikke med en avtale, men med at Kinas forhandlingsleder ba om en pause. Kina møtte da de andre BASIC-landene for å konsultere, og ble avbrutt av at Obama ønsket å delta. Det var på dette møtet partene ble enige om København-avtalen. Avtalen nevner ikke et konkret utslippsmål for 2050, men inneholder et avsnitt om at tiltak som iverksettes av utviklingsland skal reguleres av et nasjonalt MRV-

system og resultatene vil rapporteres til det internasjonale nivået (UNFCCC 2009: art. 5). Avtalen ble dermed ikke juridisk bindende for noen parter, men Kina og de andre utviklingslandene pliktet å sikre åpenhet gjennom et nasjonalt MRV-system. I tillegg til det vage innholdet, blir avtalen sett på som svak fordi den ikke ble vedtatt i den påfølgende plenumsbehandlingen hvor avtalen ble presentert for og diskutert blant alle forhandlingspartene. Både forhandlingsprosessen og avtalen bar preg av at det var Kina og USA som hadde mest makt i forhandlingene, mens EU ikke deltok i fremforhandlingen av den endelige avtalen:

”Den endelige teksten som vi fikk i København-avtalen bar veldig preg av balansen mellom USA og Kina” (Rosland 2010 [intervju]).

EU valgte å godta avtalen som ble fremforhandlet mellom USA og BASIC-landene. Ifølge en deltaker i den norske forhandlingsdelegasjonen, hadde ikke EU så mange andre valg, og bekrefter dermed at EU hadde mindre makt i forhandlingene:

”EU hadde behov for å møtes etter det møtet [mellom USA og BASIC-landene] for å se om de kunne akseptere avtalen eller ikke, men det er jo klart at i en sånn situasjon hvor USA har blitt enige med de store utviklingslandene så er det vanskelig for EU... det var ikke noe rom for å forhandle videre... da er det jo klart at da vil jo EU føle at det egentlig ikke var en mulighet å si nei til avtalen, selv om de var misfornøyd med utfallet” (Lund 2010 [intervju]).

Denne avslutningen på klimatoppmøtet gjorde det klart at en avtale neppe ville kommet i stand hvis ikke så mange statsledere, og ikke minst statslederne som representerte de viktigste aktørene i forhandlingene, hadde kommet til København. Dette bekreftes av flertallet av informantene til denne studien:

”Det var ganske unikt at den [avtalen] i det hele tatt ble forhandlet fram. Vi hadde holdt på i to år... men egentlig så lyktes det ikke forhandlerne å gjøre jobben... så det var statslederne som måtte rydde opp” (Rosland 2010 [intervju]).

”At topplerne kom gav et krav om et resultat. København-avtalen hadde sannsynligvis ikke blitt noe av hvis det ikke hadde vært for topplerne” (Lahn 2010 [intervju]).

”If anything saved it, it was the great work made by Obama” (Roy og Diringer 2010 [intervju])

I tillegg til at statslederne var avgjørende for at partene ble enige om en avtale, er det også klart av prosessen at EUs forhandlingsdelegasjon hadde liten makt i de avsluttende forhandlingene. Dette er i tråd med Putnams modell, da EUs vinnersett var betraktelig større enn både USA og Kinas. Dermed er det også klart at Kina og USA var aktørene med mest makt i forhandlingene, både fordi de hadde små vinnersett, hadde stor saksspesifikk makt på

grunn av sine store utslipp av klimagasser og fordi de begge har stor generell makt. Dermed synes USAs posisjon og Obamas rolle å ha vært avgjørende faktorer, både for at en avtale i tråd med Bali-mandatet og IPCCs anbefalinger ikke var mulig, og for at en avtale til slutt kom i stand likevel. Til slutt i denne analysen vil jeg sammenligne avtalen som ble vedtatt i København med USAs posisjon for å tydeliggjøre USAs avgjørende betydning for utfallet av toppmøtet.

7.6. København-avtalen sammenlignet med USAs posisjon

København-avtalen har fått mye kritikk internasjonalt på grunn av sine vage formuleringer og manglende forpliktelser, mens den fremheves samtidig som et viktig skritt på veien (Kopp 2010, Schmidt 2010 [intervju]). Siden avtalen ikke ble vedtatt som "COP-decision" og dermed ikke har en formell forankring i forhandlingene er det usikkert hvilken betydning avtalen vil få for de videre forhandlingene (Miljøverndepartementet 2010). Målet med denne studien er imidlertid ikke å studere avtalens kvalitet eller effektivitet, men å studere hvilken betydning USAs posisjon hadde for utformingen av avtalen.

I dette kapittelet har jeg vist at USA stod sterkt på sin inngangsposisjon i forhandlingene, og gjentok flere ganger i forhandlingene at de ikke hadde muligheter til å gi store konsesjoner. I slutfasen av forhandlingene lovet imidlertid Hillary Clinton økt finansiell støtte til utviklingslandene med \$100 milliarder årlig, dersom store utviklingsland som Kina og India godtok bindende forpliktelser som var åpne for internasjonal inspeksjon og verifisering:

"In the absence of an operational agreement that meets the requirements that I outlined, there will not be that financial agreement, at least from the United States" (Clinton sitert i Friedman og Samuelsohn 2009).

Ved å understreke at denne finansielle støtten bare ville bli gitt dersom utviklingslandene godtok USAs betingelser på København-toppmøtet forsøkte USA å presse de store utviklingslandene til å gi konsesjoner. USAs forhandlingsposisjon bar dermed sterkt preg av at deltakelse fra de store utviklingslandene var helt nødvendig for at USA skulle kunne godta en internasjonal avtale. I den endelige København-avtalen er det klart at utviklingslandenes deltakelse er frivillig (men siden avtalen ikke er juridisk forpliktende for noen er den også frivillig for de utviklede landene), men at utslippsreducerende tiltak som mottar internasjonal finansiering skal være åpne for internasjonal måling, rapportering og verifisering. NAMAs som ikke mottar internasjonal støtte, skal imidlertid måles og rapporteres av landet selv, og meddeles det internasjonale regimet hvert annet år (UNFCCC 2009). Lovnaden om \$100 milliarder årlig spesifiserer imidlertid ikke hvilket land støtten skal komme fra, men at den

skal komme fra utviklede land. Dette resultatet synes å være et kompromiss mellom USA og Kina, siden Kina sannsynligvis ikke vil være blant utviklingslandene som mottar internasjonal støtte og dermed vil de i hovedsak være underlagt sitt eget MRV-system.³¹ Det ble likevel sett på som et gjennombrudd i USA at Kina godtok å rapportere inn sine tiltak:

“a positive outcome was that developing countries were putting obligations on the table. And it was positive that the door was left open for further negotiations on verification” Roy og Diringer 2010 [intervju]).

“One important outcome of the Copenhagen meeting was that developing countries have to record their commitment...environmental information about developing countries is a backbone to an agreement” (Schmidt 2010 [intervju]).

“the U.S. wanted a push away from Kyoto. And the U.S. basically got what they wanted” (Kopp 2010 [intervju]).

I sin åpningsposisjon hadde imidlertid Kina annonsert at de ville øke karbonintensiteten med 40-45%, og de lovet ikke noen ytterligere forpliktelser i København. Kina krevde derimot store utslippsreduksjoner fra USA og de andre industrialiserte landene, i tillegg til at disse utslippsreduksjonene skulle være juridisk forpliktende for de utviklede landene. I den endelige avtalen var det imidlertid klart at alle landene selv skulle rapportere inn sine egne utslippsmål, i et ”pledge and review”-system. Dermed ”forpliktet” ikke USA seg til mer enn sine 17% reduksjon fra 2005-nivå. I forhold til avtalens form og utslippsforpliktelser, er dermed den endelige avtalen tett knyttet til USAs forhandlingsposisjon. En viktig del av grunnen til at avtalen ble så vag og upresis som den ble er dermed USAs posisjon i forhandlingene. Ifølge en deltaker i den norske forhandlingsdelegasjonen er nettopp USAs vinnersett den viktigste grunnen til at avtalen ble som den ble:

”Det er selvfølgelig fordi USA ikke hadde fått avklart sin nasjonale politikk i forkant av København. De ville nok vært litt tydeligere i København i forhold til sine mål dersom de hadde hatt en klar politikk. Vi er veldig bundet og styrt av at vi skal få en avklaring” (Rosland 2010 [intervju]).

Et annet svært viktig tema i forhandlingene var de langsiktige utslippsmålene. På møtet mellom de 29 statslederne var dette et svært viktig tema, hvor Kina var den sterkeste motstanderen mot et globalt mål om 50% reduksjon fra 1990-nivå innen 2050 og 80% prosent fra rike land, siden dette målet innebar at også store utviklingsland måtte redusere sine

³¹ Dette forslaget fra USA kan imidlertid tenkes å ha hatt stor betydning for Kina, siden Kina tradisjonelt har fungert som en leder for G-77 gruppen i klimaforhandlingene, og er avhengige av deres støtte som bidrar til å gi deres posisjoner legitimitet i forhandlingene. Videre har Kina økonomiske interesser i flere afrikanske land, og det kan dermed tenkes at det var viktig for Kina å ikke bli sett på som syndebukken i forhandlingene i København. Dersom Kina hadde boikottet en avtale og dermed avslått USAs tilbud kunne de havnet i nettopp denne situasjonen.

klimagassutslipp betraktelig. I tidligere utkast til avtalen har dette tallfestede målet vært nevnt, men den endelige versjonen inneholder ingen slike mål, og heller ikke en tidsramme for når utslippstoppen skal være nådd. Det henvises imidlertid til IPCCs fjerde hovedrapport hvor det anbefales at utslippstoppen må nås i perioden 2000-2015, og at de globale utslippene må være redusert med 50-85% innen 2050, dersom det skal være mulig å nå togradersmålet. For USA var et slikt langsiktig mål viktig. At målet for 2050 forsvant under møtet mellom USA og BASIC-landene den siste dagen, indikerer dermed at USA var villig til å gi opp dette målet for å få Kina til å godta avtalen.

Denne sammenligningen av København-avtalen og USAs posisjon, viser dermed at USAs posisjon hadde store implikasjoner for forhandlingene. Det er lite trolig at Kina ville åpnet opp for å rapportere sine handlinger dersom USA ikke hadde lagt sterkt press på dem. Samtidig viser analysen at Kina hadde stor makt i forhandlingene, både på grunn av sin posisjon som verdens største utslipper av klimagasser og på grunn av USAs behov for å inkludere Kina i en avtale.

7.7. Oppsummering

Denne analysen viser at Putnams antakelse om at en part ikke vil godta en avtale som ikke vil bli ratifisert på det nasjonale nivået, synes å korrelere med Obama-administrasjonens strategi for forhandlingene i København. Kyoto-forhandlingene kan ha spilt en viktig rolle som en læringsprosess, og kan ha hatt stor betydning for at Obama-administrasjonen møtte troverdighet i forhold til sin posisjon i de internasjonale forhandlingene. USAs historiske rolle i klimaforhandlingene kan dermed ha bidratt til å styrke deres forhandlingsposisjon ytterligere. Analysen viser videre at til tross for at USA fikk troverdighet for sin posisjon på det internasjonale nivået, gjorde denne posisjonen det også vanskeligere for dem å få gjennomslag for sine krav i de internasjonale forhandlingene siden troverdigheten knyttet til deres utslippsmål var lav. Det var vanskelig for Kina å forplikte seg til et internasjonalt regelverk når sannsynligheten for USAs ufrivillige ikke-deltakelse var stor. Likevel var USAs og Obamas innsats spesielt, avgjørende for at partene kom til enighet om København-avtalen. Dermed hadde USAs posisjon stor betydning både for at en avtale i tråd med Bali-mandatet og IPCCs anbefalinger ikke var mulig, og at en svakere avtale likevel ble resultatet av toppmøtet. USAs harde forhandlingsposisjon gav USA mer makt i forhandlingene, men troverdighetsproblemene posisjonen medførte gjorde det vanskelig for USA å presse Kina, som også var en pivotal part i forhandlingene, noe som bidro til å styrke Kinas posisjon i forhandlingene.

8. Avslutning

“That’s why I went to Copenhagen yesterday and that’s why I will continue in these efforts in the weeks and months to come”

– Obama (i Samuelsohn 2009f) om en klimalov ville bli vedtatt i USA etter COP-15.

8.1. Innledning

I avslutningskapittelets første del vil jeg rekapitulere problemstillingen og oppsummere funnene fra studien. I kapittelets andre del vil jeg ta for meg teoretiske og metodologiske valg, og i hvilken grad disse valgene førte til viktige begrensninger eller svakheter ved studien. I den tredje delen vil jeg til slutt ta for meg implikasjoner av funn ved denne studien og videre muligheter for samfunnsvitenskapelig forskning på temaet.

8.2. Problemstilling og analyseresultater

Klimatoppmøtet i København var ment å representere sluttpunktet i forhandlingene som startet med utgangspunkt i Bali-mandatet to år tidligere. Som vi vet ble ikke dette tilfellet. Utfallet av toppmøtet ble ifølge de fleste observatører en svak politisk avtale, og ikke en juridisk forpliktende avtale som mange hadde håpet på. Jeg ønsket dermed å bidra til å forklare *hvorfor* vi så nettopp dette utfallet av det femtende partsmøtet. Jeg valgte å begrense det analytiske fokuset til USAs betydning, og det var dermed naturlig å skille ut to relevante problemstillinger:

- Hvorfor inntok USA sin forhandlingsposisjon til partsmøtet i København?
- Hvilke implikasjoner fikk denne posisjonen for forhandlingene og for utfallet av de internasjonale forhandlingene?

Jeg har i hovedsak forsøkt å forstå USAs betydning i klimaforhandlingene i København i lys av Putnams to-nivå modell, men har i tillegg benyttet noen sentrale begreper fra forhandlingsteorien for å best mulig belyse min case. Ved å studere det nasjonale vinnersettet og Obamas strategier for forhandlingene på det internasjonale nivået ønsket jeg å forklare *hvorfor* USA inntok sin posisjon til forhandlingene i København. For å gjøre interessedistribusjonen i kongressen målbar, tok jeg videre utgangspunkt i tidligere forskning som har identifisert to skillelinjer i amerikansk klimapolitikk: den regionale og den ideologiske. I tillegg til å studere hvilke implikasjoner denne interessedistribusjonen fikk for det nasjonale vinnersettet, ønsket jeg også å identifisere hvor en endring må skje for at USAs vinnersett kan utvides.

I analysens første del fant jeg seks grunner til hvorfor USA inntok sin posisjon til partsmøtet i København. *For det første* viser studien, ikke overraskende, at USAs regler for ratifikasjon av internasjonale avtaler legger sterke føringer for det nasjonale vinnersettet. I tillegg til at 2/3 av senatet må godkjenne den internasjonale avtalen, må beslutningstakerne vise til en nasjonal lov som sikrer implementeringen av den internasjonale avtalen når den ratifiseres. Dermed hadde det avgjørende betydning for USAs forhandlingsposisjon at en slik lov ikke var på plass før forhandlingene i København. *For det andre* avgjør reglene for den nasjonale beslutningsprosessen i stor grad hvilke aktører som har makt i den nasjonale beslutningsprosessen, og siden presidenten er ansvarlig for å utforme USAs posisjon til de internasjonale forhandlingene, var Obamas strategier ikke bare viktig for å definere det nasjonale vinnersettet, men også avgjørende for hvilken posisjon USA valgte å innta til klimaforhandlingene i København. Obamas strategi om å opptre som en agent for det nasjonale nivået, bidro til at det nasjonale vinnersettet fikk avgjørende betydning for USAs posisjon. Videre hadde Obamas posisjon i klimaspørsmålet utvilsomt stor betydning for at klima ble satt på agendaen, og i tillegg til å fungere som en agendasetter, gjorde Obama det klart at dersom kongressen klarte å bli enige om en klimalov så ville den blir vedtatt. Dermed forsøkte Obama å utvide det nasjonale vinnersettet. Videre identifiserer analysen spesielt *fire faktorer* som bidro til å gjøre det nasjonale vinnersettet lite: Analysen av den nasjonale debatten viser at opinionens posisjon som prioriterte økonomisk vekst fremfor begrensning av klimaendringene slo sterkt inn i både presidentens og kongressens posisjon og retorikk i den nasjonale debatten; stemmegivningen i kongressen viste at den ideologiske skillelinjen hadde stor forklaringskraft, og opinionens holdning viser også en sterk politisering i klimadebatten; stemmegivningen i kongressen viser videre at den kryssende regionale skillelinjen hadde betydelig forklaringskraft, spesielt i senatet; og til sist viser analysen at konkurransesituasjonen i forhold til Kina og andre store utviklingsland hadde stor betydning for beslutningstakernes holdning til klimaloven. Analysen av debatten på det nasjonale nivået viser at tilhengerne av en nasjonal klimalov i senatet sank i løpet av 2009, og indikerer dermed at det nasjonale mulighetsrommet faktisk ble mindre i løpet av 2009.

I analysens andre del ble den andre problemstillingen drøftet i lys av Putnams to-nivå modell, BATNA og maktrelasjoner i de internasjonale forhandlingene. Ved å inkludere andre pivotale parter som EU og Kina i analysen, ønsket jeg å belyse nettopp hvilke implikasjoner USAs posisjon hadde for de internasjonale forhandlingene. Studien viser at USAs posisjon, som var basert på et lite nasjonalt vinnersett, hadde stor betydning både for at en avtale i tråd med

Bali-mandatet og IPCCs anbefalinger ikke var mulig, og for at partene likevel kom til enighet om den langt mindre ambisiøse København-avtalen. Mer spesifikt viser analysen videre at USA fikk troverdighet på det internasjonale nivået for hvorfor de inntok en hard posisjon til de internasjonale forhandlingene, men at troverdigheten knyttet til om de kom til å gjennomføre sine utslippsmål var lav. Denne trusselen om USAs ufrivillig ikke-deltakelse gjorde det vanskelig for Kina å forplikte seg til et internasjonalt regelverk. Videre viser analysen at det var USA og Kina som hadde størst makt i forhandlingene siden de både står for de største utslippene av klimagasser og fordi de hadde de minste vinnersettene. EU hadde derimot mindre makt i det avgjørende forhandlingsspillet. På grunn av sitt store vinnersett hadde EU få forhandlingskort i ermet for å påvirke de andre aktørene. I tillegg viser analysen at det ikke bare var den saksspesifikke makten som hadde betydning for deres rolle og makt i forhandlingene, men at også deres posisjon i det internasjonale systemet – den generelle makten – hadde stor betydning for USA og Kinas sterke posisjon og makt i forhandlingene.

Når begge fasene oppsummeres samlet, er det klart at forhandlingene på begge nivåene var avhengige av hverandre. Et viktig funn i denne studien er at det kom tydelig frem av debatten på det nasjonale nivået at de nasjonale beslutningstakernes holdninger var avhengige av hva som skjedde på det internasjonale nivået. Samtidig var det helt tydelig av analysen av forhandlingene på det internasjonale nivået at både statsmennenes posisjoner og strategier i forhold til de andre forhandlingspartene var avhengige av situasjonen på deres nasjonale nivå.

8.3. Metodologiske og teoretiske valg, begrensninger ved design

Internasjonale forhandlinger kan aldri forstås fullt ut gjennom bare ett perspektiv eller én teoretisk tilnærming. Det samme kan sies om USAs rolle og betydning i de internasjonale klimaforhandlingene i København. Som nevnt innledningsvis, representerer Putnams to-nivå modell et alternativ til forklaringer av mellomstatlige relasjoner som enten tar utgangspunkt i det internasjonale nivået (systemiske) eller det nasjonale nivået. Siden jeg har valgt et teoretisk fortolkende case-studie har utfordringen vært å velge et teoretisk perspektiv som gir tilstrekkelig bredde og samtidig nok dybde til at empirien blir tilstrekkelig belyst. Teorien har blitt brukt til å strukturere og organisere innsamlingen av empirien og gjennomføringen av analysen, og det har ikke vært min hensikt å drive teori-testing. Likevel er det klart at samtidig som Putnams to-nivå modell synes å passe godt med min case, eksisterer det også vesentlige elementer som modellen ikke kan forklare. For det første er det ifølge Putnam kun vinnersettets størrelse som gir aktørene makt i de internasjonale forhandlingene. Det er imidlertid klart at både den generelle og den saksspesifikke makten har stor betydning for

maktfordelingen på det internasjonale nivået. At jeg valgte jeg å koble Putnams modell med andre elementer fra forhandlingsteorien bidro derfor til å øke den teoretiske validiteten og dermed det analytiske rammeverkets forklaringskraft. For det andre behandler ikke Putnams modell det langsiktige tidsperspektivet som er relevant i analysen av internasjonale klimaforhandlinger, både i forhold til problemets og forhandlingenes karakter. Som vist i denne analysen kan dette langsiktige tidsperspektivet ha stor betydning for de internasjonale forhandlingene og for vinnerettesens størrelse. Av tids- og ressursmessige hensyn valgte jeg å begrense denne studien til å omfatte den *formelle* nasjonale beslutningsprosessen. Jeg inkluderte dermed ikke mulige forklaringsfaktorer som blant annet interessegruppens betydning. Det er imidlertid klart, også av denne analysen, at interessegruppene har stor betydning for hvorfor beslutningstakerne inntar sine posisjoner og for hvilke argumenter som blir belyst i den nasjonale debatten (se blant andre: Bang 2004; DeSombre 2000; Fisher 2006; McCright og Dunlap 2003). Å utelate en viktig forklaringsfaktor, kan bidra til å svekke den indre validiteten fordi jeg vanskelig kan gi et fullstendig bilde av alle faktorene og variablene som bidrar til å forklare hvorfor USA inntok sin posisjon til de internasjonale forhandlingene. En viktig implikasjon av denne studien er imidlertid at den ideologiske skillelinjen kan ha fått avgjørende betydning nettopp fordi interessegrupper som representerte kull-, olje- og industriinteresser bidro til å forme de nasjonale lovforslagene, og hadde dermed stor innflytelse i den nasjonale beslutningsprosessen. Dette kan ha bidratt til at den regionale skillelinjen fikk mindre betydning i representantenes hus.

For å belyse problemstillingens andre ledd var det nødvendig å ta flere valg. For det første valgte jeg å begrense analysen til å inkludere EU og Kina, og forenklet dermed den empiriske virkeligheten ved å utelate de resterende forhandlingspartene. Til tross for at dette gjør studien mindre virkelighetsnær, må en i enhver modell forenkle virkeligheten for å gjøre materialet håndterbart. Når det gjelder de ulike partene og statsledernes strategier, har jeg ut fra deres handlinger og det teoretiske rammeverket måttet anta hva som har vært deres strategier. Som nevnt innledningsvis eksisterer det flere ulike teoretiske tilnærminger og skoler for å studere internasjonalt samarbeid og internasjonale forhandlinger, og ved å ta utgangspunkt i Putnams to-nivå modell og andre sentrale elementer fra forhandlingsteorien er det klart at andre viktige perspektiver er utelatt. For eksempel er det liten tvil om at de institusjonelle rammene for forhandlingene, som i dette tilfellet er FNs klimakonvensjon, har betydning både for *forhandlingsprosessen* og dermed også for *forhandlingsutfallet* (Underdal 2001b). I analysen av forhandlingene på det internasjonale nivået har ikke dette fokuset på beslutnings- og

prosedyreregler blitt behandlet som en avgjørende faktor for utfallet av forhandlingene, men fungerer heller som et bakteppe for analysen. I etterkant av klimaforhandlingene i København har imidlertid flere stilt spørsmål om FN og UNFCCC er den riktige arenaen for klimaforhandlingene, og har vektlagt nettopp beslutningsreglene som viktige forklaringsfaktorer for utfallet av de internasjonale forhandlingene. Det er klart at flere ulike teoretiske perspektiver kunne fungert som analytisk rammeverk for denne studien. Likevel, et sted må analysen begrenses.

For å best mulig belyse problemstillingens første ledd burde jeg ideelt sett ha intervjuet sentrale beslutningstakere både i kongressen og i den amerikanske administrasjonen. Det er imidlertid en utfordring, ikke bare for en masterstudent, men for enhver forsker å få tilgang slike kilder. Dermed valgte jeg å intervju ekspert på amerikansk klimapolitikk fra ulike amerikanske tenketanker. Som nevnt i kapittel tre er dette utvalget ikke uten videre uproblematisk siden de fleste organisasjoner som er spesialisert på klimaendringer har valgt side i den amerikanske klimadebatten, og kan dermed ikke sies å være nøytrale. I analysen av hvorfor USA inntok sin posisjon til klimaforhandlingene i København har jeg derfor supplert informasjonen jeg fikk fra intervjuene med andre primær- og sekundærkilder, for å teste funnene mot hverandre for å sikre studiens validitet. Det amerikanske systemet preges av åpenhet, og den nødvendige informasjonen er stort sett tilgjengelig. For å best mulig belyse problemstillingens andre ledd burde jeg ideelt sett ha intervjuet representanter fra den amerikanske, kinesiske og EUs forhandlingsdelegasjon, men også når det gjelder denne typen kilder er tilgangen begrenset. Jeg valgte dermed å intervju deltakere i den norske forhandlingsdelegasjonen og en norsk observatør til forhandlingene. Siden intervjuobjektene ikke ble spurt om Norges rolle i forhandlingene, men derimot ble intervjuet på grunnlag av deres rolle som *observatør* av forhandlingene mellom EU, Kina og USA er det mindre grunn til å tro at disse intervjuobjektene ønsket å fremstille ”sin” versjon av saken. Også i denne analysen er funnene underbygget av flere kilder.

Til sist må det nevnes at denne casen er svært nær i *tid*. Det gjør at prosessen i etterkant av toppmøtet fremdeles er i gang, noe som bidro til å vanskeliggjøre innhenting av informasjon. For eksempel har ett av intervjuobjektene til denne studien i ettertid valgt å trekke tilbake uttalelser etter det ble sendt for sitatsjekk. Til tross for at jeg ikke ser denne saken som spesielt sensitiv for den norske forhandlingsdelegasjonen, er det mulig de er av en annen oppfatning. Forskeren og beslutningstakeren har ulike hensyn å ivareta, og for informantene

kan det å uttale seg være et ledd i deres strategi for å påvirke prosessen. Dette er imidlertid prisen en må betale for å studere konkrete og nylige hendelser av internasjonal relevans.

8.4. Implikasjoner av studien, videre forskning

Et tredje spørsmål har blitt stilt i denne studien, nemlig hva som må til for å utvide USAs nasjonale vinnersett. Som vist i denne analysen, kan et større nasjonalt vinnersett ha stor betydning for forhandlingene og utfallet av forhandlingene på det internasjonale nivået. Bedre kunnskap om hva som påvirker USAs forhandlingsmandat kan bidra til å gjøre det enklere å designe en avtale som er akseptabel for flere parter, og dermed oppnå større internasjonal deltakelse og større effektivitet i en fremtidig internasjonal avtale. Denne studien har vist at flere faktorer bidro til å forme USAs posisjon, og i tillegg til eksterne faktorer som den internasjonale finanskrisen og prioriteringen av den nasjonale helsereformen i USA i 2009 kan tre sentrale faktorer skilles ut. For å utvide USAs vinnersett må enten: 1) reglene for ratifikasjon av internasjonale avtaler og den nasjonale beslutningsprosessen endres (noe som er lite sannsynlig), 2) den ideologiske skillelinjen bli svakere og/eller 3) den regionale skillelinjen få mindre betydning. Det denne analysen har vist i forhold til tidligere analyser av USAs nasjonale klimapolitikk, er at selv om den regionale skillelinjen har stor betydning for beslutningstakernes holdninger i klimapolitikken, hadde den ideologiske skillelinjen størst betydning i den nasjonale debatten i 2009. Så lenge den ideologiske skillelinjen er sterk, bidrar de nasjonale beslutningsreglene til at den regionale skillelinjen får mindre avgjørende betydning. For å utvide USAs vinnersett i de internasjonale forhandlingene er det dermed nødvendig å svekke både den ideologiske og den regionale skillelinjen. På samme tid viser denne analysen at polariseringen i amerikansk (klima)politikk gjør dette til en svært vanskelig oppgave.

Det kan videre trekkes viktige implikasjoner av analysen av de internasjonale forhandlingene: I motsetning til de teoretiske antakelsene, viser studien at den generelle makten spilte en viktig rolle i de internasjonale forhandlingene. Dette åpner for at bruken av sakskoblinger både er mulig og kan være et godt alternativ for å få fremgang i de internasjonale klimaforhandlingene. Analysen viser også at selv om EU står for de tredje største utslippene av klimagasser globalt, hadde de relativt liten makt i forhandlingene, mens BASIC-landene fikk stor makt i forhandlingene ved å samarbeide om en felles posisjon. Dermed vil det være nyttig å inkludere flere av disse aktørene i fremtidige analyser av klimaforhandlingene, i tillegg til å studere de institusjonelle rammenes betydning for forhandlingsutfallet.

9. Litteratur og Kilder

9.1. Intervjuer

Diringer, Elliot	Washington D.C.	17. Februar 2010
Kopp, Raymond	Washington D.C.	16. Februar 2010
Kreutzer, David W.	Washington D.C.	18. Februar 2010
Lahn, Bård	Oslo	24. Mars 2010
Lieberman, Ben	Washington D.C.	18. Februar 2010
Lund, Harald Francke	Oslo	11. Mars 2010
Petsonk, Annie	Washington D.C.	16. Februar 2010
Rosland, Audun	Oslo	14. April 2010
Roy, Manik	Washington D.C.	17. Februar 2010
Schmidt, Jake	Washington D.C.	16. Februar 2010

9.2. Litteratur

Agrawala, Shardul og Steinar Andresen. 1999. "Indispensability and Indefensibility? The United States in the Climate Treaty Negotiations". *Global Governance* 5:457-482.

Agrawala, Shardul og Steinar Andresen. 2001. "US Climate Policy: Evolution and Future Prospects". *Energy and Environment* 12(2&3):117-139.

Akanle, Tomilola, Asheline Appleton, Kati Kulovesi, Anna Schulz, Matthew Sommersville og Yuila Yamineva. 2009. "Summary of the Bangkok Climate Change Talks: 28 September - 9 October 2009". *Earth Negotiations Bulletin* 12(439).

Aldy, Joseph E. og Robert N. Stavins. 2007. *Architectures for Agreement, Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*. New York: Cambridge University Press.

Allison, Graham T. 1969. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *The American Political Science Review* 63(3):689-718.

Andersen, Svein S. 1997. *Case-studier og generalisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Andersen, Svein S. 2006. "Aktiv informantintervjuing". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22:278-298.

Andresen, S. og S. Agrawala. 2002. "Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime". *Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions* 12(1):41-51.

Andresen, Steinar, Guri Bang og Andreas Tjernshaugen. 2005. "Future U.S. Climate Policy: International Re-engagement?". *International Studies Perspective* 6:285-303.

- Averchenkova, Alina. 2010. "The Outcomes of Copenhagen, The Negotiations and the Accord". UNDP Environment & Energy Group Climate Policy Series.
- Axelrod, Regina S., David Leonard Downie og Norman J. Vig. 2005. The Global environment: institutions, law, and policy. Washington: CQ Press.
- Bacharach, Samuel B. 1981. Bargaining: power, tactics, and outcomes. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Bang, Guri. 2004. Sources of influence in climate change policymaking: a comparative analysis of Norway, Germany, and the United States, Department of Political Science, Oslo.
- Bang, Guri. 2009. "Does public policy set the scope for U.S. international negotiation mandates?" ISA's 50th annual convention "exploring the past, anticipation the future" New York Marriott Marquis, New York City, USA.
- Bang, Guri. 2010. "Energy security and climate change concerns: Triggers for energy policy change in the United States?". Energy Policy 38(4):1645-1653.
- Bang, Guri, Camilla Bretteville Froyn, Jon Hovi og Fredric C. Menz. 2006. "The United States and international climate cooperation: International "pull" versus domestic "push"". Energy Policy 35:1282-1291.
- Barrett, Scott. 2003. Environment and statecraft : the strategy of environmental treaty-making. Oxford: Oxford University Press.
- Barrett, Scott. 2007. Why cooperate? The incentive to supply global public goods. Oxford: Oxford University Press.
- Bergersen, Helge Ole og Agnethe Dahl. 1996. Who Runs the Environment? The Unpredictable Way from Climate Change to Political Change. Oslo: Fridtjof Nansens Institutt (upublisert).
- Bodansky, Daniel. 1993. "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary". Yale Journal of International Law 18:451-558.
- Boston, Jonathan. 2008. "Global Climate Change Policies: From Bali to Copenhagen and Beyond". Policy Quarterly 4(1):50-64.
- Bravender, Robin. 2009. Endangerment finding may boost Obama's negotiating power. Greenwire, 07.12., Hentet fra <http://www.eenews.net/Greenwire/2009/12/07/archive/1>. [20.05.2010].
- Breitmeier, Helmut, Oran R. Young og Michael Zürn. 2006. Analyzing International Environmental Regimes. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Broder, John M. 2009. House Passes Bill to Address Threat of Climate Change. The New York Times, 26. juni, Hentet fra <http://www.nytimes.com/2009/06/27/us/politics/27climate.html>. [10.05.2010].

- Brownstein, Ronald. 2009. The Climate Dividing Lines. Hentet fra: http://www.nationaljournal.com/njonline/no_20090627_4694.php. [29.04.2010].
- Bryman, Alan. 2004. Social research methods. Oxford: Oxford University Press.
- Buchner, Barbara og Carlo Carraro. 2006. "US, China and the Economics of Climate Negotiations". *International Environmental Agreements* 6:63-89.
- Bureau of Public Affairs. 2009. "U.S.-China Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation on Climate Change and the Environment". Washington D.C.: U.S. Department of State.
- Böhringer, Christoph og Carsten Vogt. 2003. "Economic and Environmental Impacts of the Kyoto Protocol". *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie* 36(2):475-494.
- Chasek, Pamela. 2007. "U.S. policy in the UN environmental arena: powerful laggard or constructive leader?". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 7(4):363-387.
- Chayes, Abraham og Antonia Handler Chayes. 1993. "On Compliance". *International Organization* 47(2):175-205.
- CICERO. 2009. Oversikt over internasjonale klimaforhandlinger. CICERO senter for klimaforskning, Hentet fra: <http://www.cicero.uio.no/webnews/index.aspx?id=10592>. [02.04.10].
- Clemencon, Raymond. 2008. "The Bali Road Map: A First Step on the Difficult Journey to a Post-Kyoto Protocol Agreement". *The Journal of Environment Development* 17(1):70-94.
- Climate-L.org. 2009. EU-US Summit Dominated by Climate Change. Hentet fra: <http://climate-l.org/2009/11/04/eu-us-summit-dominated-by-climate-change/>. [17.06.2010].
- Curtin, Joseph. 2010. "The Copenhagen Conference: How Should the EU respond?". Institute of International and European Affairs.
- DeSombre, Elizabeth R. 2000. Domestic Sources of International Environmental Policy. Industry, Environmentalists and U.S. Power. Cambridge: MIT Press.
- Downs, George W., David M. Locke og Peter N. Barsoom. 1996. "Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?". *International Organization* 50:379-406.
- Dunlap, Riley E. og Aaron M. McCright. 2008. "A Widening Gap: Republican and Democratic Views on Climate Change". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 50(5):26-35.
- Earth Negotiations Bulletin. 2009. "Summary of the Copenhagen Climate Change conference: 7-19 December 2009". A Reporting Service for Environment and Development Negotiations.

- EIA. 2010a. Coal Production and Number of Mines by State and Mine Type. EIA, Hentet fra: <http://www.eia.doe.gov/cneaf/coal/page/acr/table1.html>. [09.02.2010].
- EIA. 2010b. Country Analysis Brief: China. Hentet fra: <http://www.eia.doe.gov/cabs/China/Coal.html>. [13.06.].
- EIA. 2010c. U.S. Crude Oil Production. Hentet fra: http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_crd_crpdc_adc_mbb1_a.htm. [09.02.10].
- Environmental Protection Agency. 2009. "Proposed Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the Clean Air Act". Environmental Protection Agency. Federal Register.
- European Commission. 2009a. The Copenhagen climate change negotiations: EU position and state of play. Press releases, 09.11.2009, Hentet fra <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/493&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. [18.05.2010].
- European Commission. 2009b. The Copenhagen climate conference: key EU objectives, MEMO/09/543. Press releases RAPID, 02.12.2009, Hentet fra <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/534>. [18.05.2010].
- European Council. 2007. Strategy on climate change: the way ahead for 2020 and beyond. Summaries of EU legislation, Hentet fra http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/128188_en.htm. [18.05.2010].
- Fisher, Dana. 2006. "Bringing the Material Back In: Understanding the U.S. Position on Climate Change". Sociological Forum 21(3):467-494.
- Fisher, Dana R. 2004. National governance and the Global Climate Change Regime. Lanham: Rowman & Littlefields Publishers, INC.
- Frenkil, David. 2010. Summary of Climate Legislation in the 111th Congress: Is Cap-and-Trade Dead? Energy Efficiency & Climate Change Law, Hentet fra: <http://www.efficiencylaw.com/2010/03/articles/climate-change/us-climate-policy/summary-of-climate-legislation-in-the-111th-congress-is-capandtrade-dead/>. [03.05.2010].
- Friedman, Lisa. 2009a. China, U.S. give Copenhagen negotiators some targets. Climatewire, 30.11., Hentet fra <http://www.eenews.net/climatewire/2009/11/30/archive/1?terms=China%2C+U.S.+give+copenhagen+negotiators+some+targets>. [18.05.2010].
- Friedman, Lisa. 2009b. The major players in the Copenhagen talks and their positions. Climatewire, 08.12., Hentet fra <http://www.eenews.net/public/climatewire/2009/12/08/1>. [06.04.2010].
- Friedman, Lisa og Darren Samuelsohn. 2009. Hillary Clinton pledges \$100B for developing countries. ClimateWire, 17.12., Hentet fra

- <http://www.eenews.net/climatewire/2009/12/17/archive/1?terms=clinton+%24100>. [22.05.2010].
- Gallup Poll. 2009a. After Brief Uptick, Obama Approval Slips to 47%. Hentet fra: <http://www.gallup.com/poll/124610/Brief-Uptick-Obama-Approval-Slips.aspx>. [14.06.2010].
- Gallup Poll. 2009b. Americans Favor U.S. Signature on Copenhagen Treaty. Hentet fra: <http://www.gallup.com/poll/124712/Americans-Favor-Signature-Copenhagen-Treaty.aspx>. [15.06.2010].
- Gallup Poll. 2009c. Americans: Economy Takes Precedence Over Environment. Hentet fra: <http://www.gallup.com/poll/116962/Americans-Economy-Takes-Precedence-Environment.aspx>. [22.04].
- Gallup Poll. 2009d. Increased Number Think Global Warming Is “Exaggerated”. Hentet fra: <http://www.gallup.com/poll/116590/Increased-Number-Think-Global-Warming-Exaggerated.aspx#2>. [22.04].
- Gallup Poll. 2010. Americans' Global Warming Concerns Continue to Drop. Hentet fra: <http://www.gallup.com/poll/126560/Americans-Global-Warming-Concerns-Continue-Drop.aspx>. [23.04].
- Geman, Ben. 2009a. Energy Bill headed to the floor before spring recess. E&E News, 18.02., Hentet fra <http://www.eenews.net/eenewspm/2009/02/18/archive/1?terms=Energy+Bill+headed+to+the+floor+before+spring+recess>. [01.05.2010].
- Geman, Ben. 2009b. Senate Committee approves broad energy package. E&E Daily, 17.06., Hentet fra <http://www.eenews.net/Greenwire/2009/06/17/archive/1?terms=Senate+Committee+aproves+broad+energy+package>. [10.05.2010].
- George, Alexander L. 2005. Case studies and theory development in the social sciences. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gerring, John. 2007. Case study research: principles and practices. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giddens, Anthony. 2009. The politics of climate change. Cambridge: Polity.
- Goldenberg, Suzanne. 2009. Barack Obama's US climate change bill passes key congress vote. The Guardian, 27.06., Hentet fra. [10.05.2010].
- Gray, Peter. 2009. Handicapping Senate Passage of the Kerry-Boxer Climate Bill. Environmental leader, Hentet fra: <http://www.environmentalleader.com/2009/12/09/handicapping-senate-passage-of-the-kerry-boxer-climate-bill/>. [02.05.2010].
- Habeeb, William Mark. 1988. Power and tactics in international negotiation: how weak nations bargain with strong nations. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

- Harris, Paul G. 2009. "The Politics of climate change : environmental dynamics in international affairs". London: Routledge.
- Harris, Paul G. . 2000. Climate Change & American Foreign Policy. New York: St. Martin's Press.
- Harrison, Kathryn. 2007. "The Road not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States". Global Environmental Politics 7(4):92-117.
- Heggelund, Gørild og Ellen Bruzelius Backer. 2007. "China and UN Environmental Policy: Institutional Growth, Learning and Implementation". International Environmental Agreements 7(4):415-438.
- Hellevik, Ottar. 1999. Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. Oslo: Universitetsforl.
- Hopmann, Terrence P. 1996. The negotiation process and the resolution of international conflicts. Columbia, S.C.: University of South Carolina Press.
- House of Representatives. 2009. "American Clean Energy and Security Act of 2009". 111th Congress 2nd session Washington D.C.:
- House of Representatives. 2010. Representative Offices. Hentet fra: http://www.house.gov/house/MemberWWW_by_State.shtml#wa. [27.04].
- Hovi, Jon. 2009. "Towards a Better Compliance System for the Climate Regime?". i The Kyoto Protocol: Economic Assessments, Implementation Mechanisms, and Policy Implications, red. Christophe P. Vasser: Nova Publishers.
- Hovi, Jon og Tora Skodvin. 2008. "Which Way to US Climate Cooperation? Issue Linkage versus a U.S.-Based Agreement". Review of Policy Research 25(2):129-148.
- Hovi, Jon, Tora Skodvin og Steinar Andresen. 2003. "The Persistence of the Kyoto Protocol: Why Other Annex I Countries Move on Without the United States". Global Environmental Politics 3(4):1-23.
- Hovi, Jon, Detlef F. Sprinz og Guri Bang. 2010. Why the United States Did Not Become a Party to the Kyoto Protocol: German, Norwegian, and US Perspectives. Oslo: CICERO (upublisert).
- Hovi, Jon, Detlef F. Sprinz og Arild Underdal. 2009. "Implementing Long-Term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic Politics, International Anarchy". Global Environmental Politics 9(3):19-39.
- Hylland, Aanund. 2008. "Føderalisme og maktbalanse". i Amerikansk politikk: politisk system og politisk tenkning, red. Bjørn Erik Rasch. Oslo: Abstrakt forlag.
- Haas, Ernst B. 1990. When Knowledge is Power: three models of change in International Organizations: University of California Press.
- Iklé, Fred Charles. 1964. How nations negotiate. New York: Harper & Row.

- IPCC. 2007a. "Summary for Policymakers". i Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report on the Intergovernmental Panel on Climate Change, red. B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave og L.A. Meyer. Cambridge og New York: Cambridge University Press.
- IPCC. 2007b. "Summary for Policymakers". i Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, red. M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden og C.E. Hanson. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ivanova, Maria. 2007. "Designing the United Nations Environmental Programme: a story of compromise and confrontation". International Environmental Agreements 7(4):337-361.
- Kaplun, Alex. 2009. Reid outlines 3 steps to meeting Obama's energy goals. Greenwire, 25.02., Hentet fra <http://www.eenews.net/Greenwire/2009/02/25/archive/1?terms=Reid+outlines++3+steps+to+meeting+Obama%27s+energy+goals>. [03.03.2010].
- Kjelstadli, Knut. 1999. Fortida er ikke hva den en gang var : en innføring i historiefaget: Universitetsforlaget.
- Krasner, Stephen D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". International Organization 36(2):185.205.
- Kremenyuk, Victor A. 2002. International Negotiation, Analysis, Approaches, Issues. 2nd edition Edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kucera, Joshua. 2010. China and U.S. Try Cooperation on Climate, Energy Policy. U.S. News and World Report, 04.05.2010, Hentet fra <http://www.usnews.com/articles/news/energy/2010/05/04/china-and-us-try-cooperation-on-climate-energy-policy.html>. [29.05.2010].
- Kyoto-protokollen. 1998. "Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change". FN.
- Lahn, Bård. 2009a. Hva skjedde på klimaforhandlingene i Barcelona? Naturvernforbundet, Hentet fra: <http://naturvernforbundet.no/barcelona-november-2009/hva-skjedde-paa-klimaforhandlingene-i-barcelona-article9336-823.html>. [03.03.2010].
- Lahn, Bård. 2009b. Oppsummering: Hva skjedde på klimamøtet i Bonn? Naturvernforbundet, Hentet fra: <http://naturvernforbundet.no/bonn-april-2009/oppsummering-hva-skjedde-paa-klimamoetet-i-bonn-article8818-805.html>. [14.06.10].
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method". The American Political Science Review 65(3):682-693.
- Lisowski, Michael. 2002. "Playing the Two-level Game: US President Bush's Decision to Repudiate the Kyoto Protocol". Environmental Politics 11(4):101 - 119.

- Lowi, Theodore J. og Benjamin Ginsberg. 2000. American government : freedom and power. Brief 6th Edition. New York: W. W. Norton.
- Lutsey, Nicholas og Daniel Sperling. 2008. "America's bottom-up climate change mitigation policy". Energy Policy 36(673-685).
- Marshall, Christa. 2009a. 3 key senators offer their version of a 'framework' for a climate law. Climatewire, 11.12., Hentet fra <http://www.eenews.net/climatewire/2009/12/11/archive/3?terms=3+key+senators+offer+their+version+of+a+>. [03.05.2010].
- Marshall, Christa. 2009b. 'Coal Country' poses the biggest obstacle in Senate climate debate. ClimateWire, 02.11., Hentet fra <http://www.eenews.net/climatewire/2009/11/02/archive/1?terms=%27Coal+Country%27+poses+the+biggest+obstacle+>. [02.05.2010].
- McCright, Aaron M. og Riley E. Dunlap. 2003. "Defeating Kyoto: The Conservative Movement's Impact on U.S. Climate Change Policy". Social Problems 50(3):348-373.
- McCulloch, Gary. 2004. Documentary research in education, history and the socialsciences. London: Routledge Falmer.
- Midgaard, Knut. 1971. Forhandlingsteoretiske momenter. Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Miles, Edward L. 2002. Environmental regime effectiveness: confronting theory with evidence. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Miljøstatus i Norge. 2010. Klimagasser. Hentet fra: <http://www.miljostatus.no/tema/Klima/Klimagasser/>. [05.06.].
- Miljøverndepartementet. 2010. "Rapport fra partskonferanse under FNs klimakonvensjon - COP og COP/MOP". Det Norske Miljøverndepartement.
- Mitchell, Ronald B. 1994. "Regime Design Matters: International Oil Pollution and Treaty Compliance". International Organization 48(3):425-458.
- National Development and Reform Commission (NRDC). 2009. "Implementation of the Bali roadmap, China's position on the Copenhagen climate conference".
- Naughton, Philippe og Ben Webster. 2009. UN panel promises to investigate leaked 'climategate' e-mails. The Times, 04.12.09, Hentet fra <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/environment/article6944035.ece>. [10.06.2010].
- Obama, Barack. 2009a. "Remarks by the President on clean energy, April 22. Newton, Iowa". Washington D.C.: The White House.
- Obama, Barack. 2009b. "Remarks by the President on Jobs, Energy Independence, and Climate Change, January 26". Washington D.C.: The White House.
- Obama, Barack. 2009c. Speech held by Barack Obama in Copenhagen, 18.12. Hentet fra http://www.huffingtonpost.com/2009/12/18/obama-in-copenhagen-speech_n_396836.html. [18.05.2010].

- Obama, Barack. 2009d. "State of the Union, February 24". Washington D.C.: The White House.
- Olson, Mancur. 1965. The logic of collective action: public goods and the theory of groups. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics - the Logic of Two-Level Games". International Organization 42(3):427-460.
- Rabe, Barry G. 2008. "States on Steroids: The Intergovernmental Odyssey of American Climate Policy". Review of Policy Research 25(2):105-128.
- Rapp, Tobias, Christian Schwägerl og Gerald Traufetter. 2010. How China and India Sabotaged the UN Climate Summit. Der Spiegel, 05.05., Hentet fra <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,692861,00.html>. [06.05.2010].
- Repstad, Pål. 1987. Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag. Oslo: Universitetsforlaget.
- Samuelsohn, Darren. 2009a. And now, bill's supporters try counting to 60. Greenwire, 29.06, Hentet fra <http://www.eenews.net/Greenwire/2009/06/29/archive/2?terms=And+now%2C+bill%27a+supporters+try+counting+to+60>. [02.05.2010].
- Samuelsohn, Darren. 2009b. Battle over health care leaves 'blood in the water' for cap and trade. Greenwire, 22.07., Hentet fra <http://www.eenews.net/EEDaily/2009/07/22/archive/1?terms=Battle+over+health+care+leaves+%27blood+in+the+water%27+for+cap+and+trade>. [02.05.2010].
- Samuelsohn, Darren. 2009c. Energy and Commerce panel passes cap-and-trade bill, 33-25. E&E Daily, 31.05, Hentet fra http://www.eenews.net/EEDaily/2009/05/21bn/1?page_type=archive&terms=global+warming+bill+passes+committee. [27.04.2010].
- Samuelsohn, Darren. 2009d. EPW Dems end-run boycotting GOP, vote 11-1 for emissions bill. Greenwire, 05.11., Hentet fra <http://www.eenews.net/Greenwire/2009/11/05/archive/1?terms=EPW+Dems+end-run+boycotting+GOP%2C+vote+11-1+for+emissions+bill>. [02.05.2010].
- Samuelsohn, Darren. 2009e. Markup of global warming, energy bill postponed. E&E Daily, 27.04, Hentet fra <http://www.eenews.net/eenewspm/2009/04/27/archive/1?terms=markup+of+global+warming>. [27.04.2010].
- Samuelsohn, Darren. 2009f. Obama negotiates 'Copenhagen Accord' with Senate in mind. E&E Daily, 21.12., Hentet fra <http://www.eenews.net/public/EEDaily/2009/12/21/1>. [27.02.2010].
- Samuelsohn, Darren. 2009g. Obama tries to rally the conference, but deadlock persists. Climatewire, 18.12., Hentet fra <http://www.eenews.net/climatewire/2009/12/18/archive/1?terms=Obama+tries+to+rally+the+conference%2C+but+deadlock+persists>. [19.05.2010].

- Samuelsohn, Darren. 2009h. Senate cap-and-trade boosters still searching for path to 60 votes. E&E Daily, 10.02, Hentet fra <http://www.eenews.net/EEDaily/2009/02/10/archive/1?terms=CLIMATE%3A+senate>. [27.04.2010].
- Samuelsohn, Darren. 2009i. Senate road map raises expectations for Obama on world stage. E&E Daily, 11.12., Hentet fra <http://www.eenews.net/EEDaily/2009/12/11/archive/1?terms=Senate+road+map+raise+s+expectations+for+Obama+on+world+stage>. [03.03.2010].
- Samuelsohn, Darren. 2009j. Waxman begins four-month march to move emissions bill. E&E Daily, 16.02, Hentet fra <http://www.eenews.net/EEDaily/2009/01/16/archive/3?terms=Waxman+begins+four-month>. [27.04.2010].
- Schelling, Thomas C. 1960. The strategy of conflict. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Schreurs, Miranda A. 2004. "The Climate Change Divide: The European Union, the United States and the Future of the Kyoto Protocol". i Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union, red. Norman J. Vig og Michael G. Faure. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Sjöstedt, Gunnar. 1993. International Environmental Negotiation. London: SAGE Publications.
- Skjærseth, Jon Birger og Tora Skodvin. 2003. Climate change and the oil industry: common problem, varying strategies. Manchester: Manchester University Press.
- Skodvin, Tora. 2010. "Pivotal politics" in U.S. energy and climate legislation. Oslo: Center for International and Environmental Research, Oslo (CICERO) (upublisert).
- Skodvin, Tora og Steinar Andresen. 2009. "An agenda for change in U.S. climate policies? Presidential ambitions and congressional powers". International Environmental Agreements 9(3):263-280.
- St. meld 34. 2006-2007. "Norsk klimapolitikk". Miljøverndepartementet, Oslo
- Starkey, Brigid. 2005. Negotiating a complex world: an introduction to international negotiation. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Starkey, Brigid, Mark A. Boyer og Jonathan Wilkenfeld. 2005. Negotiating a complex world : an introduction to international negotiation. 2nd Edition. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Stern, Todd. 2009. Prepared Opening Plenary Intervention. Hentet fra: <http://germany.usembassy.gov/events/2009/mar-29-stern/#Plenary>. [10.12].
- Tamura, Kentaro. 2006. "Climate change and the credibility of international commitments: What is necessary for the U.S. to deliver on such commitments?". International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 6(3):289-304.

- Tansey, Oisin. 2007. "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling". PS: Political Science & Politics 40(04):765-772.
- The Guardian. 2009. Draft Copenhagen climate change agreement - the 'Danish text'. The Guardian, 08.12., Hentet fra <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/08/copenhagen-climate-change>. [25.04.2010].
- The Pew Research Center for the People & the Press. 2009. Economy, Jobs Trump All Other Policy Priorities In 2009. Hentet fra: <http://people-press.org/report/485/economy-top-policy-priority>. [16.03].
- The White House. 2009. "Administration Announces U.S. Emission Target for Copenhagen". The White House. Washington D.C.:
- Thompson, Alexander. 2005. "The Rational *Choice* of International Institutions: Uncertainty and Flexibility in the Kyoto Regime". Paper presentert på Colloquium on Positive Political Economy, Department of Political Science, Ohio State.
- Tsebelis, George. 2002. Veto players: how political institutions work. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- U.S. Department of Energy. 2010. Dr. Steven Chu, Secretary of Energy. Hentet fra: http://www.energy.gov/organization/dr_steven_chu.htm. [24.04].
- U.S. Senate. 1997. "Senate Resolution 98". 105th Congress 1st Session Report No. 105-5412
- U.S. Senate. 2009. "S.1733 'Clean Energy Jobs and American Power Act of 2009'". 111th Congress 1st session Report No. 111-121. The Library of Congress THOMAS.
- UN. 1992. "United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)". United Nations.
- Underdal, Arild. 1984. "Can we, in the Study of International Politics, Do Without the Model of the State as a Rational Unitary Actor?". Internasjonal Politikk:63-79.
- Underdal, Arild. 1992. "Designing Politically Feasible Solutions". i Rationality and Institutions, red. Raino Malnes og Arild Underdal. Oslo: Scandinavian University Press.
- Underdal, Arild. 1997. "Modelling the international climate change negotiations: A non-technical outline of model architecture". CICERO Working Paper 8.
- Underdal, Arild. 2001a. "Internasjonale forhandlinger". i Normer og Makt, innføring i internasjonal politikk, red. Jon Hovi og Raino Malnes. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Underdal, Arild. 2001b. "Mulighetsrommet i internasjonale miljøforhandlinger". i Energi og miljø ved et tidsskille - samfunnsfaglige perspektiver fra forskningsprogrammet SAMRAM, red. Aarne Ø. Røvik. Oslo: Norges forskningsråd.

- Underdal, Arild. 2002. "Ch. 1: One Question, Two Answers". i Environmental regime effectiveness: confronting theory with evidence, red. Edward L. Miles. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- UNFCCC. 2008. "Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3. to 15. December 2007" Conference of the Parties 13, Bali.
- UNFCCC. 2009. "Copenhagen Accord" COP-15/MOP-5, Copenhagen.
- UNFCCC. 2010. "Press Release: UNFCCC publishes reports summing up results of 2009 UN Climate Change Conference in Copenhagen".
- United Nations. 1992. "United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)". United Nations.
- United Nations. 1998. "Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change". United Nations.
- Victor, David G. 2004. Climate Change, Debating America's Policy Options. New York: The Council of Foreign Relations Press.
- Walton, Richard E. og Robert B. McKersie. 1965. A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An analysis of a Social Interaction System. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Waltz, Kenneth N. 1959. Man, the state and war: a theoretical analysis. New York: Columbia University Press.
- White House. 2008. "Statement of Administration Policy, S.3036 - Lieberman-Warner Climate Security Act". Office of Management and Budget Executive Office of the President. Washington DC:
- Winter, Allison. 2009. Can Obama win over Capitol Hill Republicans? E&E Daily, 27.01., Hentet fra <http://www.eenews.net/EEDaily/2009/01/28/archive/1?terms=can+obama+win+over+capitol+hill+republican%3F>. [30.02.2010].
- Yin, Robert K. 2003. Case study research: design and methods. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Young, Oran R. 1996. "The Politics of Regime Formation". International Organization 43:349-376.
- Young, Oran R. 2008. "Building Regimes for Socioecological Systems: Institutional Diagnostics". i Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers, red. O. R. Young, L.A King og H. Schroeder. Cambridge MA: MIT Press.
- Zartman, William I. 2002. "The Structure of Negotiations". i International Negotiation: Analysts, Approaches, Issues, red. Victor A. Kremenyuk. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Zartman, William I. og Jeffrey Z. Rubin. 2002. Power and Negotiation. Michigan: The University of Michigan Press.

Zhang, Haibin. 2010. Qihou bianhua yu Zhongguo guojia anquan (Climate Change and China's National Security). Beijing: Current Affairs Publishing House.

Appendiks A: om intervjuobjektene og deres organisasjon

Elliot Diring, PEW Center on Global Climate Change

Pew Center on Global Climate Change er en ideell og partipolitisk uavhengig organisasjon og de ser på det som sin oppgave å gi troverdig informasjon, rette svar og innovative løsninger i arbeidet med å løse de globale klimaproblemene. Pew senteret ble grunnlagt i 1998 og har siden det blitt en ledende stemme i den nasjonale klimapolitikken. Diring er visepresident for Pew senterets avdeling for internasjonale strategier, og arbeider med å analysere de internasjonale utfordringene klimaendringene medfører og utvikler strategier for å løse dem. Diring har bakgrunn fra det hvite hus, hvor han var assisterende assistent for presidenten og assisterende pressesekretær. Diring er utdannet innen miljøstudier fra Haverford College, og var i 1995-1996 forsker ved Harvard University hvor han studerte internasjonal miljørett og politikk.

Manik Roy, PEW Center on Global Climate Change

Manik Roy er visepresident for Pew senterets avdeling for formidling til den føderale regjeringen, der han styrer kommunikasjon mellom senteret og den amerikanske kongressen. Roy har 25 års erfaring fra arbeid med miljøpolitikk og har blant annet jobbet for senator Frank R. Lautenberg, representant Henry A. Waxman, Environmental Protection Agency, the Massachusetts Department of Environmental Protection og the Environmental Defense Fund. Roy har PhD. i offentlig politikk fra Harvard, mastergrad i miljøteknikk og utdannet ingeniør fra Stanford University. For mer informasjon om Pew senteret se: <http://www.pewclimate.org/>

Raymond Kopp, Resources for the Future (RFF)

RFF er en ideell og partipolitisk uavhengig organisasjon som driver forskning forankret i økonomi og andre samfunnsfag på miljø, energi, naturressurser og helsespørsmål. Kopp er seniorforsker og direktør for senter for klima og elektrisitet ved RFF. Han har PhD og mastergrad i økonomi og har vært en del av staben i RFF siden 1977. For mer informasjon om RFF se : <http://www.rff.org/Pages/default.aspx>

David W. Kreutzer, The Heritage Foundation

The Heritage Foundation identifiserer seg selv som en forsknings- og utdannelseinstitusjon – en tenktetank – som har som oppgave å formulere og fremme konservativ offentlig politikk,

basert på prinsippet om fri konkurranse, begrenset offentlig styring, individuell frihet, tradisjonelle amerikanske verdier og et sterkt nasjonalt forsvar. David W. Kreutzer er forsker i avdelingen for energiøkonomi og klimaendringer, og arbeider med hvordan en klimalov vil påvirke den økonomiske aktiviteten på nasjonalt-, lokalt- og industrinivå. Kreutzer har doktorgrad i økonomi fra George Mason University fra 1984, og har både bachelor og master i økonomi fra Virginia Tech.

Ben Lieberman, The Heritage Foundation

Ben Lieberman er spesialist i energi- og miljøspørsmål, og arbeider som senioranalytiker i avdelingen for økonomi og politikk. Lieberman arbeider med CAA, global oppvarming og effektene av miljøpolitikken for energiprisene. Lieberman er utdannet jurist fra George Washington University i 1993 og er autorisert regnskapsfører utdannet fra University of Maryland i 1988. For mer informasjon om The Heritage Foundation se: <http://www.heritage.org/>

Bård Lahn, Norges Naturvernforbund

Naturvernforbundet er en demokratisk styrt medlemsorganisasjon med 18 700 medlemmer. Naturvernforbundet arbeider for å beskytte natur og miljø slik at menneskelig virksomhet ikke overskrider tålegrenser i naturen. Naturvernforbundet er tilsluttet den internasjonale organisasjonen Friends of the Earth International som er et av verdens største nettverk for miljøorganisasjoner. Bård Lahn arbeider som klimarådgiver og følger de internasjonale klimaforhandlingene i FN. Lahn deltok på alle de forberedende møtene fra Bali til København, hvorav han fra COP 14 i Poznan og fram til og med COP 15 i København deltok som observatør i Norges forhandlingsdelegasjon, som representant for norske miljøorganisasjoner. Videre arbeider han opp mot norske myndigheter for å bidra til å styrke en ny klimaavtale. For mer informasjon om naturvernforbundet se: <http://naturvernforbundet.no/>

Harald Francke Lund, Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet har et særlig ansvar for regjeringens klimapolitikk og arbeider blant annet med internasjonalt miljør samarbeid. Miljøforvaltningen bidrar på en rekke arenaer for å sikre at det internasjonale miljør samarbeidet på alle nivåer bygges ut og styrkes, og leder Norges forhandlingsdelegasjon til de internasjonale klimaforhandlingene. Harald Francke Lund er seniorrådgiver i miljøvernderpartementet og arbeidet som assisterende forhandlingssjef for den norske forhandlingsdelegasjonen i København.

Audun Rosland, Miljøverndepartementet/Klima- og forurensingsdirektoratet

Audun Rosland var frem til og med klimatoppmøtet i København en del av den norske forhandlingsdelegasjonen, og ledet forhandlingene om skogtiltak for Norge. Rosland har fungert som Norges forhandlingsleder i perioden etter at Hanne Bjurstrøm gikk av 21. desember 2009 og frem til Anne Lise Norheim tar over 01.07.10. Rosland har vært ansatt som seniorrådgiver ved Klima og forurensingstilsynet og som spesialrådgiver i miljøverndepartementet. For mer informasjon om miljøverndepartementet se: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md.html?id=668> For mer informasjon om klima- og forurensingsdirektoratet se: <http://www.klif.no/>

Annie Petsonk, Environmental Defense Fund (EDF)

Environmental Defence Fund er en ideell organisasjon med mer enn 700 000 medlemmer. Basert på vitenskap arbeider EDF for å skape og fremme varige politiske og økonomiske løsninger på nasjonale og globale miljøproblemer. Løsningene skal være partipolitisk uavhengige, kostnadseffektive og rettferdige. Annie Petsonk arbeider som internasjonal klimarådgiver. Hun koordinerer EDFs arbeid om internasjonal havrett, internasjonale avtaler og institusjoner, og arbeider for å utvikle internasjonale lover som gir økonomiske incentiver for miljøvern. Petsonks kompetanseområder inkluderer økonomiske incentiver for miljøvern, internasjonale avtaler og institusjoner, internasjonal miljørett, internasjonal avtale etter 2012, internasjonale aspekter ved amerikansk klimalovgivning etc. For mer informasjon om EDF se: <http://www.edf.org/home.cfm>

Jake Schmidt, Natural Resources Defence Council (NRDC)

NRDC er en medlemsbasert miljøorganisasjon med 1.3 millioner medlemmer. NRDC arbeider for å løse noen av dagens største miljøutfordringer, og deres hovedprioritet er klimaendringene. Kina er et viktig fokusområde for NRDC, hvor de har hatt kontor i 15 år. De kaller seg selv advokater for miljøet, og bidrar til å utforme lovforslag. Jake Schmidt er direktør for internasjonal klimapolitikk ved NRDC, og arbeider med å utvikle alternativer til en ny internasjonal klimaavtale etter 2012. Schmidt har tidligere arbeidet for Center for Clean Air Policy som direktør for de internasjonale programmene. Han er utdannet innen offentlig politikk, miljøpolitikk, miljøøkonomi og økonomi fra University of Maryland College Park og Muhlenberg College. For mer informasjon om NRDC se: <https://www.nrdc.org/>